

MIESTNA DEMOKRACIA NA UKRAJINE

LOCAL DEMOCRACY IN UKRAINE

МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ НА УКРАЇНІ

Ing. Viktor Nižňanský, PhD.- Robert Stephan Bodo, M.A.



*Súhrn poznatkov, téz a myšlienok na podporu
budovania miestnej demokracie na Ukrajine*



*Summary of findings, theses and ideas to support
local democracy in Ukraine*



*Сукупність відомостей, тез та міркувань
на підтримку побудови місцевої демократії на
Україні*



Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01



05/2007



MIESTNA DEMOKRACIA NA UKRAJINE
LOCAL DEMOCRACY IN UKRAINE
МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ НА УКРАЇНІ

Ing. Viktor Nižňanský, PhD.
Robert Stephan Bodo, M.A.

Publikácia bola vydaná vďaka podpore slovenského vládneho programu SlovakAid
Publication was issued with kind support of Slovak Government Program SlovakAid

Vydanie: prvé, máj 2007
Rozsah: 120 strán
Neprešlo jazykovou úpravou
Nepredajné

ISBN: 978-80-89177-09-7
EAN: 9788089177097

© M.E.S.A. 10, Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy, Bratislava, 2007



M.E.S.A.10 - Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy
Hviezdoslavovo nám. 17, 811 02 Bratislava
Slovenská republika
tel.: +421-2-544 35 328, 544 35 900
fax: +421-2-544 32 189
e-mail: mesa10@mesa10.sk
www.mesa10.sk

Ing. Viktor Nižňanský, PhD.- Robert Stephan Bodo, M.A.

MIESTNA DEMOKRACIA NA UKRAJINE LOCAL DEMOCRACY IN UKRAINE МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ НА УКРАЇНІ

OBSAH / CONTENT / ЗМІСТ

MIESTNA DEMOKRACIA NA UKRAJINE

Súhrn poznatkov, téz a myšlienok na podporu budovania miestnej demokracie
na Ukrajine 1

LOCAL DEMOCRACY IN UKRAINE

Summary of findings, theses and ideas to support local democracy in Ukraine 39

МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ НА УКРАЇНІ

Сукупність відомостей, тез та міркувань на підтримку побудови місцевої
демократії на Україні 77

Bratislava, 2007

Ing. Viktor Nižňanský, PhD.- Robert Stephan Bodo, M.A.

MIESTNA DEMOKRACIA NA UKRAJINE

Súhrn poznatkov, téz a myšlienok na podporu budovania miestnej demokracie na Ukrajine

máj 2007

OBSAH

Použité skratky	3
Časť 1: ÚVOD	3
Časť 2: VÝCHODISKÁ.....	5
2.1 Geografické a ekonomické	5
2.2 Politické	6
2.3 Územno-správne usporiadanie	10
2.4 Financovanie územnej samosprávy	11
2.5 Bohatstvo štátu.....	16
Časť 3: AKÝ SYSTÉM USPORIADANIA ŠTÁTU ZVOLIŤ?	21
3.1 Ochrana „ideálneho“ systému prostredníctvom decentralizácie moci	21
3.2 Je Ukrajina v súčasnosti pripravená na decentralizáciu?	23
Časť 4: AKO ĎALEJ?.....	25
4.1 Existujú viaceré alternatívy štátneho usporiadania.....	25
4.2 Aký model organizácie verejnej správy zvoliť?	27
4.3 Územno – správna reforma	29
4.4 Zmena financovania územnej samosprávy	32
Časť 5: ZHRNUTIE.....	35
Literatúra	37

Text je súkromným názorom autorov a nevyjadruje oficiálne stanoviská donorov a inštitúcií, ktoré reprezentujú.

Použité skratky

ANO	Aliancia nového občana
AUC	Asociácia miest a obcí Ukrajiny
BJUT	Blok Júlie Tymoshenkovej
CSFR	Česká a Slovenská Federatívna Republika
EU	Európska Únia
HDP	Hrubý domáci produkt
HZDS-LS	Hnutie za demokratické Slovensko – Ľudová strana
KDH	Kresťanské demokratické hnutie
MBR	Municipal Budget Reform Project
M.E.S.A. 10	Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy
NARDA	Národná asociácia regionálneho rozvoja – Ukrajina
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
RTI	Research Triangle Institute International
SDK	Slovenská demokratická koalícia
SDKU	Slovenská demokratická a kresťanská únia
SDL	Strana demokratickej ľavice
SlovakAid	Slovenská oficiálna rozvojová pomoc
SMER	SMER – Sociálna demokracia
SMK	Strana maďarskej koalície
SR	Slovenská republika
SRN	Spolková Republika Nemecko
US	United States
USAID	U.S. Agency for International Development
VPN	Verejnosť proti násiliu
VUC	Vyššie územné celky
ZSSR	Zväz sovietskych socialistických republík

ČASŤ 1: ÚVOD

Nepoznám dobre Ukrajinu. Pohyboval som sa a pracoval na jej území doteraz iba niekoľko týždňov, v rámci dvoch medzinárodných projektov.

V rokoch 2005 a 2007, na základe pozvania Research Triangle Institute, keď sa mi dostalo čí napísať správu a odporúčania o územnosprávnej reforme Ukrajiny, z pohľadu slovenských skúseností, prezentovať závery na medzinárodnej konferencii usporiadanej vládou Ukrajiny a Výborom regiónov Rady Európy a neskôr poskytnúť ukrajinským partnerom poznatky z fungovania slovenskej mimovládnej organizácie M.E.S.A. 10.

V roku 2006, vďaka slovenskej vládnej podpore (SlovakAid) projektu „Podpora budovania miestnej demokracie na Ukrajine“, ktorý sme realizovali (M.E.S.A.10) v spolupráci s Asociáciou miest a obcí Ukrajiny (AUC) a Research Triangle Institute International, Kyjev. V rámci projektu informovali nositeľia slovenských reforiem počas 12 dňového pobytu 21 predstaviteľov vlády, samosprávy a expertov Ukrajiny v Piešťanoch o zmenách na Slovensku, najmä v rokoch 2002 – 2006. Následne štyria z nich (Ivan Mikloš, Iveta Radičová, Peter Pažitný a ja) prezentovali slovenské skúsenosti z reformného procesu, pozitíva aj negatíva, na konferencii v Kyjeve. Na jeseň 2006 som absolvoval takmer 4000 km po regiónoch Ukrajiny (oblasti Mykolaživ, Zaporozie, Černivtsi, Zakarpacie a Kyjev) s deviatimi konferenciami a diskusnými stolmi na ktorých sa zúčastnilo viac ako 400 predstaviteľov centrálnej a regionálnych vlád, predstavitelia mimovládnych inštitúcií. Cieľom podujatí bolo podporiť diskusiu o potrebe vytvorenia silnej miestnej samosprávy na Ukrajine.

Týchto päť týždňov zanechalo vo mne mnoho silných pocitov. Od prekvapenia z obrovského prírodného, ale aj ľudského potenciálu, cez radosť zo spoznania mnohých šikovných a vzdelaných, ale najmä priateľských ľudí, až po pocit na prvý pohľad viditeľných obrovských rozdielov, nielen ekonomických, ale aj v štruktúre osídlenia, historickom vývoji jednotlivých oblastí, rozdielov vo veľkosti miest a v spôsobe ich zá-

stavby, rozdielov v charaktere krajiny, ktoré sú logické, pretože sú výsledkom dlhodobého vývoja a mocensko – politických rozhodnutí na území dnešného štátu, Ukrajiny. Historický vývoj spojil do jedného štátu regióny, z ktorých, najmä na západe, sú mnohé homogénne a so stáročnou tradíciou. Niektoré z nich prežili mocenské pomery tradičné pre Európu (monarchiu, kapitalizmus, demokraciu). Iné takéto skúsenosti nemajú a prevládajú v nich iba zvyklosti centralistických a totalitných zriadení.

Po „oranžovej revolúcii“ sa stala Ukrajina predmetom záujmu zahraničia. Podobne ako na Slovensko, aj sem prichádzajú mnohé medzinárodné inštitúcie (verejné aj súkromné) s cieľom pomôcť nielen Ukrajine, ale aj sebe, či už z bezpečnostného, alebo ekonomického hľadiska. Prijímanie tejto podpory má, ako na Slovensku, rôznu odzvu. Od vďaky až po odmietanie. Aj tu sa ozýva „cudzie nechceme, naše si nedáme“.

Vnímam obavy súčasnej vlády na Ukrajine o celistvosť územia a z toho vyplývajúci centralizmus a zachovávanie unitárneho štátu. Nakoniec aj na Slovensku, v úplne iných podmienkach, tieto obavy pretrvávali desaťročia a doteraz sa ozývajú hlasy, po vstupe do Európskej únie našťastie ojedinelé, obviňujúce Slovákov maďarskej národnosti zo snáh o odtrhnutie sa od Slovenska k Maďarsku. Je to skôr nezmysel, ale podľa mňa existujú, najmenej dva dôvody prečo pretrvávajú. Prvým sú umelé medzishátne hranice, výsledok medzinárodných dohôrov, ktoré rozdelili homogénne a súdržné obyvateľstvo (regióny) do viacerých štátov. Druhým je centralizmus. Uzurpácia moci centrálnou vládou a výrazné obmedzenie právomoci regiónov, miest, rozhodovať o veciach verejných v prospech svojich obyvateľov. Hranice štátov sa menia veľmi ťažko a postupne prebieha zmiernenie negatívnych dôsledkov (ekonomických, spoločenských) ich existencie v európskom priestore. Je však v moci každého štátu, a malo by byť snahou jeho volených reprezentantov, aby pre jeho vnútorné usporiadanie platilo, ako píše vo svojej publikácii švajčiarska právnička Kägi – Diener: „občan hodnotí štát nielen ako zvrchovanú inštitúciu, ale aj podľa toho,

do akej miery sa štát približuje k ľuďom, podľa toho ako štát uplatňuje svoju moc. Štát totiž nie je iba inštitúciou, ale najmä politickým spoločenstvom občanov“.

Táto malá knižočka je rozdelená do štyroch kapitol. Prvá je určená pre tých, ktorí o Ukrajine nemajú takmer žiadnu predstavu. Druhá je venovaná úvahám o možnosti realizovať stratégiu decentralizácie v podmienkach Ukrajiny. V tretej časti sú naše úvahy o možnostiach štátosprávneho, územnosprávneho usporiadania, o možnom modeli verejnej správy na základe slovenských skúseností a úvaha o zmene financovania územnej samosprávy, opäť na základe slovenských skúseností. Vo štvrtej sme sa pokúsili o zhrnutie niektorých téz.

Považujem túto publikáciu za určitú trúfalosť. Je odvaha niečo napísať bez dlhodobého skúmania miestnych podmienok. Sám som považoval za nemiestne rady mnohých „expertov“, ktorí navštívili Slovensko na niekoľko dní a napísali o nás správu pre medzinárodné inštitúcie. Nasledujúce kapitoly sú preto najmä zhodnotením získaných poznatkov a námetom na rozmýšľanie, nie exaktnou odbornou štúdiou.

Ďakujem za pomoc a spoluprácu tým, ktorí sa na projektoch podieľali. Medzi nich určite patrí Robert Bodo, Chief of Party mimovládnej organizácie Research Triangle Institute, ktorá na Ukrajine realizovala a realizuje jeden z najúspešnejších zahraničných projektov „Municipal Budget Reform“. Som rád, že

na projekte spolupracovali bývalý minister financií SR a dnes poslanec NR SR Ivan Mikloš, bývala ministerka práce a dnes poslankyňa NR SR Iveta Radičová, bývalý štátny tajomník ministerstva financií Vladimír Tvaroška, Peter Pažitný, poradca bývalého ministra zdravotníctva, predseda Združenia miest a obcí Slovenska Michal Sýkora, prezident Únie miest Slovenska Ferdinand Vítek, primátor Bratislavy Andrej Ďurkovský, predseda Trnavského samosprávneho kraja a poslanec NR SR Tibor Mikuš v neposlednej rade primátor mesta Piešťany Remo Cicutto a viceprimátorka Eva Pobjecká a ďalší. Poďakovanie patrí aj výkonnému predsedovi Asociácie miest Ukrajiny Myroslavovi Pitssykovi, predstaviteľom ukrajinskej asociácie miest a obcí, ktorí pripravovali môj pobyt na Ukrajine, primátorom miest Mykolajiv, Zaporozie, Černivci, Užhorod, profesorovi Lukshovi zo Zakarpatskej asociácie miest Ukrajiny, všetkým ukrajinským účastníkmi pobytu na Slovensku, Katke Hallovej a Oksane Nadrage, ktoré realizovali technické náležitosti projektu a pani Námerovej a Moravčíkovej z UNDP, ktoré pri realizácii projektu pomohli svojimi radami.

Je potrebné poďakovať predstaviteľom slovenskej vlády za to, že financuje podporné programy na Ukrajine. Naša spoločná cesta od totality k demokracii a skúsenosti Slovenska majú, podľa mňa, pre obdobne zmýšľajúcu ukrajinskú spoločnosť určite význam. Preto aj výmena poznatkov a skúseností, ktorá nestojí až toľko financií, má pre dobré susedské vzťahy zmysel a verím, že bude pokračovať.

V Bratislave, máj 2007

Viktor Nižňanský
Prezident M.E.S.A. 10

ČASŤ 2: VÝCHODISKÁ

2.1 Geografické a ekonomické

Geografia

Ukrajina je rozlohou a počtom obyvateľov, v porovnaní s inými európskymi štátmi, veľkou krajinou. Rozkladá sa ploche 603,7 tis. km² (893 km do šírky a 1316 km do dĺžky), čo tvorí 5,7 % územia Európy a a svojou rozlohou je väčšia ako Francúzsko (544 tis. km²), Španielsko (505 tis. km²), ale aj SRN (356,3 tis. km²) a Poľsko (312,7 tis. km²).

Ukrajina je ohraničená pevninou aj morom. Celková dĺžka hraníc je 7590 km. Pevninová hranica je dlhá 5631 km a pozostáva z troch častí: západnej, severnej a východnej. Morská hranica je dlhá 1959 km. Ukrajina susedí s Ruskou federáciou (2063 km), Bieloruskou republikou (975 km), Poľskou republikou (542,5 km), Slovenskou republikou (98 km), Maďarskom (135 km), Rumunskom (608 km), Moldavskou republikou (1194 km). Prístup ku krajinám Strednej a Západnej Európy je zabezpečený na úseku hranice dlhom 2590 km.

Územie Ukrajiny je nížinaté, 95% krajiny tvorí rovina (v tom orná pôda 70%) a 5% je hornatých (Karpaty, Krymské hory). Ukrajina je situovaná v dvoch klimatických pásmach (mierne a subtropické) a v troch rastlinných pásmach (zmiešané lesy, lesné stepi a stepi). Počasie a klimatické podmienky môžu mať pozitívny vplyv na ekonómiu, turizmus a využívanie ekologicky čistých energetických zdrojov. Na juhu Ukrajinu obmývajú Čierne a Azovské more. Na Ukrajine je približne 73 tisíc riek a vodných tokov dlhých cca 248 tisíc kilometrov a 20 tisíc jazier. Geopolitická pozícia Ukrajiny je ohraničená obyvateľstvom a kultúrami zo západu a východu a vo významnej miere je ovplyvňovaná históriou a súčasným vývojom krajiny.

Obyvateľstvo

Na území Ukrajiny žilo k 1. januáru 2006 46,9 milióna obyvateľov, čo znamená 7,3% populácie Európy a 1 % populácie sveta. Ukrajine patrí piate miesto (po Nemecku, Taliansku, Veľkej Británii a Francúzsku) v počte obyvateľstva v Európe. V Ukrajine pretrváva negatívna tendencia znižovania populácie, priemerne o 400 tisíc obyvateľov ročne. Hlavným faktorom je prirodzený úbytok, úmrtnosť presahuje natalitu.

Majoritná časť obyvateľstva žije v mestách (68%). Na území Ukrajiny je takmer 500 miest (desatina z nich má viac ako 100 000 obyvateľov), sídiel mestského typu je takmer 1000 a obcí viac ako 40 000. Päť miest má viac ako milión obyvateľov (Kyjev, Charkov, Dnepropetrovsk, Odesa, Doneck). Najnižší počet mestského obyvateľstva je v oblasti Zakarpatskej, Ternopoľskej, Černiveckej, Ivano – Frankivsk. Priemerná hustota obyvateľov na km² plochy štátu je 85 obyvateľov, pričom existujú veľké medziregionálne (medzioblastné) rozdiely. Na pravej strane Dnepra je počet mestského obyvateľstva dvakrát nižší ako na ľavom brehu. Najhustejšie osídlenou je oblasť Doneck (196 obyvateľov na km²), najmenej Černivci (42,3 obyvateľov na km²).

Pôvodný národ je ukrajinský (73%), ktorý prevažujúci vo všetkých oblastiach, okrem Autonómnej republiky Krym. V oblasti Volynskej, Čerkavskej, Poltavskej, Vinnyckej, Černihovskej a Ternopoľskej tvorí až 95% obyvateľstva. Na Ukrajine žije cca 13 miliónov príslušníkov iných národností (27%) z toho je najviac Rusov (11 miliónov), nasledujú Židia, Bielorusi, Moldavci, Bulhari, Polisaci, Maďari, Rumuni, Gréci, Arméni, Cigáni, Nemci, Azerbajdžanci, Hahauzovia, Uzbeci, Slováci, Turkméni, ... Značná časť Ukrajincov žije v zahraničí: Na území bývalého ZSSR cca 7 miliónov, v krajinách Európy, Ameriky a Austrálie cca 5 miliónov. Najviac Ukrajincov je v USA, Kanade a Argentíne.

Náboženstvo

Základným náboženstvom je kresťanstvo, väčšina obyvateľstva je pravoslávnej viery. Najväčšími cirkvami sú Ukrajinská pravoslávna cirkev a Ukrajinská gréckokatolícka cirkev, pričom fungujú tiež početné rímskokatolícke a protestantské cirkevné spoločenstvá. V súčasnosti pôsobí na Ukrajine 24 947 náboženských organizácií.

Ekonomika

Kľúčovým odvetvím Ukrajiny je priemysel a to vďaka prírodným podmienkam, výhodnej geografickej polohe a zásobám užitočných nerastov. Ložiská čierneho uhlia v Donbase tvoria 2 mld. ton, ložiská hnedého uhlia v Dnepropetrovskej panve 4,2 mld. ton. Ložiská železných a farebných rúd sú považované za najbohatšie na svete. Sú to predovšetkým železná ruda (Krivij Rog), mangán (Nikopol'), titán, nikel, chróm, ortuť, ale aj síra, fosforit, soli, žuľa, mramor, krieda,... Existujúce ložiská ropy a plynu uspokojujú len 14% - 20% potrieb krajiny. Na Ukrajinu pripadá 1/10 svetovej výroby surového železa, 1/11 ocele a 1/12 čierneho uhlia.

Ukrajina bola považovaná za „obilnicu“ Európy. Približne 90% Ruskom exportovanej pšenice vyvážali z Ukrajiny. Viac ako 60 miliónov ha územia tvorí poľnohospodárska pôda. Na Ukrajine je najlepšia čiernozem sveta a prestuje sa najmä žito, pšenica, kukurica, cukrová repa, slnečnica, strukoviny, ľan, zelenina, ovocie.

Ukrajina má niekoľko morských prístavov (Iličivsk, Pivdennyj, Mariupol', Odesa, Reni, Cherson, Mykolajiv). Základnou vnútornou riečnou magistrálou je Dneper. Cez Ukrajinu prechádzajú potrubné magistrály: plynovod Sojuz (Ural – Európa), ropovod Družba (Západná Sibir – Európa), atď.

Podľa oficiálnych údajov dosahuje rast HDP 6%, postupne sa zvyšuje saldo zahraničného obchodu, pričom rastie aj export aj import. Oficiálne evidovaná nezamestnanosť sa pohybuje okolo 4%. Medzinárodné organizácie odhadujú nezamestnanosť na 10 – 35%. Až 29% obyvateľov štátu sa nachádza pod hranicou chudoby.

Životné prostredie

Väčšinu problémov zdedila Ukrajina po ZSSR. V súčasnosti sa za najväčší problém považuje odlesňovanie Zakarpattia, ale aj následky havárie atómovej elektrárne v Černobyle. Konzervovanie a udržiavanie bezpečnosti sprevádzajú obrovské náklady pochádzajúce najmä zo zahraničia. Problémom je aj nedostatok pitnej vody na juhu krajiny.

2.2 Politické

Predpokladom realizácie zásadných zmien v každom štáte sú, okrem dobrého inštitucionálneho vybavenia a kvalitnej legislatívy aj priaznivé politické podmienky na centrálnej úrovni. V prípade Ukrajiny sa o tom nedá hovoriť, ani po prezidentských voľbách a „oranžovej revolúcii“. Roky 2005 – 2007 boli a sú, podľa nás, pre Ukrajinu veľmi komplikované a z hľadiska realizácie zásadných štrukturálnych reforiem absolútne nevhodné.

V tomto období čelila Ukrajina kríze, vedúcej k odvolaniu vlády na jeseň 2005, plynovým sporom s Ruskom a ďalším vnútropolitickým konfliktom. Na prelome rokov 2005 a 2006 vstúpila do platnosti novela ústavy, ktorá obmedzila právomoci prezidenta a posilnila pozíciu parlamentu. V marci 2006 prebehli parlamentné voľby, ktoré riešenie takisto nepriniesli. Výsledky volieb mierne zvýhodňovali koalíciu BJUT, Naša Ukrajina, Socialistická strana Ukrajiny (243 mandátov zo 450), ale spory medzi víťazmi volieb vyústili do prechodu socialistov k „modrým“ a po takmer 6 mesiacoch od volieb k vytvoreniu vlády na čele s Viktorom Janukovičom. Ani rámcová dohoda medzi prezidentom a vládou však pokoj nepriniesla. Prechod časti poslancov Našej Ukrajiny medzi poslancov vládnej koalície opäť spôsobil vyhrotenie sporu medzi prezidentom, podporovaným opozičnými poslancami a vládnymi stranami, ktorý vyústil do rozpustenia parlamentu prezidentom a vypísania nových parlamentných volieb na 28. máj 2007. Napriek tomu, že „prebehlici“ boli vrátení späť, spor sa dostal až pred ústavný súd, ktorého členovia verejne deklarovali snahu o ich ovplyvňovanie. Následne bol termín predčasných volieb prezidentom posunutý na 30.09. 2007. Rozdelenie síl (podľa prieskumov verejnej mienky 57% neschvaľovalo vypísanie nových volieb

a 30% ich schvaľovalo) ukazuje na pretrvávajúcu polarizáciu a rozkol medzi obyvateľstvom.

Zaujímavý je aj regionálny aspekt volieb, ktorý dokazuje názorovú roztrieštenosť obyvateľstva. Strana regiónov zvíťazila v 10 z 27 regiónov Ukrajiny, prevažne na východe. Naopak Blok Júlie Tymošenkovej zvíťazil v 14 regiónoch a Naša Ukrajina v 3 regiónoch na západe a v strede štátu. Zaujímavé sú aj rozdiely v počtoch hlasov. Napríklad v oblasti Doneck získala Strana regiónov 73,6 % hlasov, zatiaľ čo BJUT iba 2,46 % a Naša Ukrajina dokonca iba 1,4%. Naopak v Ivano – Frankivskej oblasti na západe získala Naša Ukrajina 45%, BJUT 30,3% a Strana regiónov iba 1,9%. Ďalšou odlišnosťou sú pomerne vyrovnané výsledky v Zakarpatskej oblasti. Tu získala Naša Ukrajina 25,7%, BJUT 20,2% a Strana regiónov 18,6%. Dôvodom boli hlasy Rusínov, ktorí sú proruský orientovaní.

Je zrejmé, že výsledky volieb v roku 2006 nepriniesli politickú stabilitu. To komplikovalo nielen vnútroštátnu situáciu (transformáciu spoločnosti, reformy,...), ale malo aj negatívne dôsledky na možnú integráciu Ukrajiny do euroatlantických spoločenských priestorov. Prítom je pravda, že táto téma polarizuje obyvateľstvo a je často zneužívaná, tak ako to bolo aj vo voľbách roku 2006.

Otázkou je, čo môžu nové voľby, na ktorých sa prezident Juščenko a predseda vlády Janukovič dohodli, priniesť. Možné sú viaceré scenáre¹⁾. Je možné, že návrh získajú autoritatívne štruktúry, čím sa opäť viac obmedzí možnosť vzniku občianskej spoločnosti a je otázne ako to bude so slobodou médií. Je tiež možné, že súčasná diskusia o ústavnosti môže viesť k snahám zmeniť súčasnú ústavu. Podľa jednej pozorovateľky „na Ukrajinu sa hrá s pravidlami, ale nie podľa pravidiel“. Otázkou je aj schopnosť mobilizácie „oranžových“ regiónov, vzhľadom na neús-

pechy po roku 2004 a na západe rastúcu polarizáciu „oranžových“ a „modrých“ priaznivcov a pokles preferencií Našej Ukrajiny. Výsledkom môže byť nezáujem o politiku zo strany prívržencov „oranžových“, najmä z dôvodu viacnásobných sklamaní, čo by aj pri stagnácii „modrých“ mohlo znamenať zásadnú zmenu rozloženia politických síl. Na druhej strane rast diskreditácia súčasných politických elít by mohol vytvoriť podmienky pre posilnenie vplyvu občianskej spoločnosti, médií a dokonca aj pre vznik novej politickej strany. Výsledkom však môže byť opätovná patová situácia.

Ukrajinský príbeh čiastočne a v „malom“ pripomína vývoj na Slovensku po roku 1989. Nositelia revolúcie Verejnosť proti násiliu (VPN) prehrali voľby v roku 1992 a nastalo obdobie centralizmu s náznakmi autokracie. Víťazi volieb v roku 1992 využili pretrvávajúce, umelo živé, národnostné spory a obe vlády vtedajšej federácie sa dohodli na rozdelení ČSFR. Problémom sa ukázal najmä spôsob akým sa to stalo. Rozdelenie bez referenda, znamenalo výraznú polarizáciu obyvateľstva, ktorá pretrvávala dodnes²⁾. V roku 1994 nastala možnosť zastaviť rastúcu medzinárodnopolitickú izoláciu Slovenska, ale strategická chyba vtedajšej vládnej koalície (predčasné voľby v roku 1994) umožnila návrat politických strán, ktorých spôsob vládnutia znamenal dočasné vylúčenie Slovenskej republiky z integračných procesov. Trvalo ďalšie 4 roky (1994 – 1998) kým sa podarilo zmobilizovať a spojiť opozičné politické strany, miestnu samosprávu a občiansku spoločnosť a získať dostatok mandátov vo voľbách na vytvorenie širokospektrálnej koalície v rokoch 1998 – 2002. Tá dokázala stabilizovať situáciu, obnoviť zahraničnopolitický kredit a vytvoriť predpoklady pre vstup Slovenska do EÚ a NATO. Až nasledujúce roky 2002 – 2006 sa stali obdobím rozsiahlych vnútroštátnych politických a ekonomických reforiem, a to 13 rokov po zmene režimu.

1) čerpané z komentára Nico Langeho, marec 2007, Konrad Adenauer Stiftung

2) i keď s postupom času, rastom hrdosti na samostatný štát po začlenení do NATO, EÚ, dosiahnutými športovými, ale aj ekonomickými úspechmi a aj po odchode niektorých leadrov z politiky, sa zmenšuje.

Nežná revolúcia bola po vzniku samostatného Slovenska postupne nahradená pragmatizmom. Takýto proces nie je ničím výnimočným vo vývoji štátov smerujúcich od totality k demokracii. Takmer vždy existujú tri etapy v priebehu transformácie spoločnosti (štátu) : prípravná, rozhodovacia a návyková.

V prípravnej etape sa objavuje (-ú) skupina (-y) aktérov ochotných vystupovať proti existujúcemu režimu. Napriek tomu, že takéto skupiny sú schopné určitej koordinácie, ich prioritným cieľom nie je budovanie demokracie. Dokonca nemusia mať vôbec ochotu podieľať sa na jej vytváraní. Táto etapa končí inštitucionalizáciou niektorých prvkov demokratického režimu, napr.: volebné právo, slobodné voľby. V prípade Československa po roku 1989 to bolo zrušenie článku 4 Ústavy o nadvláde Komunistickej strany Československa a realizácia prvých slobodných volieb. Príkladom takejto skupiny na Slovensku v rokoch 1989-1990 bola VPN.

V rozhodovacej etape je potrebné vypracovať a realizovať množstvo zmien a „vybojovať“ veľa potencionálnych, ale aj skutočných, konfliktov. Na tomto procese sa zúčastňujú aj aktéri prvej etapy, ale nielen. V rozhodovacej etape pretrvávajú neustále spory a rozdielne názory na cieľ transformácie, na charakter štátu. Nie je vôbec pravidlom, že by sa presadili názory, resp. skupiny a jednotlivci, ktorí sú „presvedčení demokrati“, ktorí vedome presadzujú demokraciu. V tejto etape je priam nevyhnutná veľká miera kompromisu a hľadania takých riešení, aby neprišlo k zastaveniu transformácie spoločnosti z nedemokratickej na demokratickú. Dá sa konštatovať, že to je obdobie „pragmatikov“. Ak premietneme názory do prostredia Slovenska je možné konštatovať, že táto etapa transformácie ešte stále prebieha. S čiastočnou rezervou je možné povedať, že sa najmä po vstupe do Európskej únie, Slovensko nachádza v „tretej tretine“ tejto etapy³⁾.

Skutoční demokrati, teda tí, ktorí spájajú svoj život s presadzovaním demokracie ako ideálu, sa presadzujú zväčša až v návykovej etape, kedy nahrádzajú pragmatikov. Pre transformáciu spoločnosti je veľmi dôležité, ako sa v tejto etape rozšíria demokratické mechanizmy riešenia konfliktov z politickej do občianskej sféry. Čím viac ľudí bude na procese zmien participovať, tým stabilnejšia bude demokracia⁴⁾. Demokratizácia spoločnosti nie je významne spojená s demokratickými hodnotami, ktoré zastávajú aktéri transformácie. Motorom procesu teda nie sú skutoční a presvedčení demokrati. Tí sú až jeho výsledkom.

Na Ukrajine pretrváva spor národný, národnostný, ale v jeho pozadí najmä spor ekonomický. Je založený historicky - umelým vytvorením medzinárodných a vnútroštátnych hraníc a uzákonenie iba jedného úradného jazyka, ukrajinčiny, spôsobuje neustále napätia (na Ukrajine žije 11 mil. Rusov). Národnostné rozloženie obyvateľstva je však úplne v protiklade s ekonomickým potenciálom štátu. Východ a juh, prevažne hovoriaci po rusky, je stále hospodársky kľúčovým. Po 40 rokoch nadvlády Sovietskeho zväzu s ruským úradným jazykom je u väčšiny obyvateľov, pochopiteľne, viac rozhodujúca ich ekonomická situácia. Ak k tomu priradiť absolútny centralizmus (92% všetkých príjmov miestnej samosprávy tvoria dotácie zo štátneho rozpočtu) je logické, že mnohé rady a námety zo štátov decentralizovaných, založených na samosprávnej demokracii, vyznievajú pre občanov Ukrajiny (až na výnimky z radov predstaviteľov miestnej samosprávy a inteligencie) ako „rozprávky“.

Prepojenie politickej a ekonomickej moci na Ukrajine, ktoré umožňuje unitárny centralizovaný štát, nedáva šancu na rýchle vytvo-

renie silnej vnútornej opozície. Vzťahy s Ruskom sa stabilizovali. Európska únia situáciu monitoruje, podporuje svojimi programami transformáciu spoločnosti a čaká na smerovanie ďalšieho vývoja. Veľkou otázkou je výsledok referenda o vstupe Ukrajiny do NATO. Na rozdiel od Slovenska v rokoch 1992 - 1998, ukrajinská centrálna vláda komunikuje s EÚ, USA a inými štátmi a je otvorená zahraničnej pomoci. Tým sa, podľa nášho názoru, znižuje možnosť rýchlejšieho rastu opozičných síl. Vychádzajúc z uvedeného máme pocit, že z hľadiska budovania samosprávnej demokracie čakajú Ukrajinu roky, ktoré majú paralelu v rokoch 1994 - 1998 na Slovensku. To však tiež znamená potrebu zjednotenia síl zástancov samosprávnej demokracie, dohodu na spoločnom koncepte a dlhoročnú prácu v území s cieľom získavať pre koncept čoraz väčšiu občiansku podporu. Stratégia nesmie ľudom, občanom, brať, ale musí im dávať, či už vplyv na správu vecí verejných, vplyv na využívanie finančných prostriedkov, alebo vplyv na dostupnosť a kvalitu verejných služieb.

3) V tomto kontexte označovanie členov druhej vlády M. Dzurindu za pragmatikov možno označiť za pravdivé. Išlo často o pragmatické rozhodnutia, dosiahnutie znesiteľných kompromisov, v mene pokračovania transformácie spoločnosti. V žiadnom prípade nemôže ísť o znevažovanie. Ak pojem pragmatizmus takto niekto chápe je zrejmé, že ide o nepochopenie vývojových etáp transformácie spoločnosti.

4) Realizáciu stratégie decentralizácie môžeme považovať za jednu z nosných stratégií umožňujúcich šírenie demokratických mechanizmov a vytváranie podmienok pre participáciu občanov na nej.

Vývoj na Slovensku počas posledných 17 rokov možno charakterizovať ako obdobie rozsiahlych spoločenských, politických a ekonomických zmien. Slovensko sa stalo samostatným štátnym útvarom, prebehol proces jeho demokratizácie, centrálna plánovaná ekonomika sa zmenila na ekonomiku trhovú, politické a ekonomické štrukturálne reformy zásadne zmenili charakter, model, štátu. Komplexná zmena charakteru štátu umožnila plnú integráciu Slovenska do euroatlantických štruktúr a vďaka zmenám, najmä po roku 1998, sa Slovensko dostalo do úplne novej vývojovej fázy, s novými možnosťami a výzvami. Slovenská ekonomika prežíva nevídanú konjunktúru.

Vývoj na Slovensku je však aj príbehom protichodných tendencií. V roku 1992 sa z členského štátu federácie dvoch štátov stala samostatná republika.

Roky 1993 – 1998 boli v znamení centralizmu, prerastajúceho až do autoritárskeho spôsobu vládnutia. To viedlo nielen k narastaniu vnútroštátneho napätia, ale aj k medzinárodnopolitickej izolácii Slovenska, k odopretiu vstupu do OECD a NATO spolu s ostatnými štátmi V-4 a k odsunu zahájenia rokovaní o vstupe Slovenska do EÚ v roku 1997. Vtedajší spôsob vládnutia priviedol Slovensko na okraj kolapsu. Ekonomické zaostávanie Slovenska, správanie sa vtedajšej vládnej koalície a jej nedemokratické praktiky viedli k narastaniu odporu občianskej spoločnosti, ktorý kulminoval vo voľbách v roku 1998. V nich síce zvíťazila dovtedy vládnuca strana HZDS, ale nebola schopná nájsť koaličného partnera, čím sa vytvoril priestor pre nástup opozičných politických strán, reprezentovaných volebnou koalíciou Slovenskej demokratickej koalície (SDK), Kresťanského demokratického hnutia (KDH), Strany maďarskej koalície (SMK) a Strany demokratickej ľavice (SDL).

Obdobie rokov 1998 – 2002 možno nazvať obdobím dobiehania integračného manka a obdobím ekonomickej stabilizácie. Vládna koalícia dokázala vytvoriť priaznivejšie podmienky na národnej úrovni, zastaviť prepád ekonomiky, demokratizovať štát. Výsledkom bolo prijatie Slovenska do OECD (2000) a jeho medzinárodne politická akceptácia. Skladba vtedajšej pravo-ľavej koalície, ale ani stav krajiny po prevzatí vlády, však neumožňovali rýchlu realizáciu štrukturálnych reforiem. Viaceré z nich sa síce pripravovali, ale odlišnosť názorov vo vládnej koalícii na ich rozsah a najmä rýchlosť realizácie, spôsobovali ich odklad. Dôsledkom bol pokles životnej úrovne a najvyššia miera nezamestnanosti v Európe. Bolo to obdobie komplikovaných rokovaní, mnohých kompromisov, ktoré boli nevyhnutné z dôvodu zachovania stability vládnej koalície a naplnenia hlavného cieľa tohto obdobia, ktorým bolo vyvedenie Slovenska z medzinárodno-politickej izolácie.

Voľby v roku 2002 vyhralo Hnutie za demokratické Slovensko – ľudova strana (HZDS- ĽS), ale znovu nedokázalo vytvoriť vládnú koalíciu. To umožnilo vznik stredopravej koalície politických strán SDKÚ, KDH, SMK a ANO. Boli to strany s podobným politickým a ekonomickým programom, čo bol rozhodujúci predpoklad pre uskutočnenie rozsiahlych politických a ekonomických reforiem v rokoch 2002 – 2006. Celkový charakter štátu sa zmenil vďaka reforme verejných financií, daňovej reforme, dôchodkovej reforme, zdravotníckej reforme, sociálnej reforme a reforme trhu práce, reforme verejnej správy pri uplatnení stratégie decentralizácie, ale aj zlepšovaním podnikateľského prostredia. Zmeny síce viedli k niektorým vnútroštátnym problémom a napätiam vo vládnej koalícii, ale ich výsledkom bolo prijatie Slovenska do NATO (2004) a do Európskej únie (2004), jasná zahraničnopolitická orientácia Slovenska, hospodársky rast, ktorý sa už dnes prejavuje rastom životnej úrovne obyvateľov Slovenska a rýchlejším dobiehaním úrovne vyspelejších štátov Európy. Jedným z dôkazov pozitívneho vývoja na Slovensku je aj zmena jeho ratingu. Zatiaľ čo v roku 2000 malo Slovensko najhoršie hodnotenie z krajín V-4, od roku 2005 sa nachádza na prvom mieste v tomto stredo-európskom regióne.

Obdobie po voľbách v júni 2006 bolo a stále je v očakávaní ďalšieho zlomu. Vo svojej predvolebnej kampani opozičné strany, najmä čelní predstavitelia strany SMER, sľubovali zásadné zmeny všetkých reforiem. Je priskoro hodnotiť mieru naplnenia týchto sľubov. Pred – a povolebný populizmus však spôsobuje škody iného charakteru. Veľká časť občanov Slovenska, obdobne ako v iných postkomunistických štátoch, sa len veľmi ťažko vzdáva myšlienkových stereotypov socialistického modelu spoločnosti. Nástup populistických strán oživuje to, čo sa z časti a strasti plne darilo meniť, spôsob ich uvažovania a rozmyšľania a vnášania princípu subsidiarity do života slovenskej spoločnosti.

2.3 Územno - správne usporiadanie

Historický kontext

Územie Ukrajiny zažilo niekoľko historicky významných období :

- kniežacie obdobie (9. – 14. storočie)
- litevsko – poľské obdobie (14 – 17. stor.)
- kozácke obdobie (1648 – 1795)
- obdobie Národného obrozenia (koniec 18. storočia – 1917)
- obdobie Ukrajinskej revolúcie (1917-1920)
- Sovietske obdobie (1922 – 1990)
- Nezávislosť Ukrajiny (24.8.1991-)

Počas týchto období prišlo k častému deleniu Ukrajiny s negatívnymi dôsledkami na jej kontinuálny vývoj. Napríklad len v 20. storočí, po porážke ukrajinskej revolúcie sa stala Západná Ukrajina súčasťou Poľska, Bukovina a Besarábia časťou Rumunska a Zakarpatsko súčasťou Československa. Následne v dôsledku paktu Molotov – Ribbentrop (1939) bola pripojená Západná Ukrajina k ZSSR, v roku 1940 aj Bukovina a ukrajinská časť Besarábie. V roku 1945 (po druhej svetovej vojne) sa Zakarpatsko zjednotilo so ZSSR a v roku 1954 bol k Ukrajine pripojený Krym.

Súčasnost'⁵⁾

V súlade sústavou s Ústavou z 28.júna 1996 je Ukrajina suverénny, nezávislý, demokratický, sociálny a právny štát. Podľa Ústavy, čl. 5, sú občania nositeľmi suverenity a jediným zdrojom moci v Ukrajine.

Ukrajina je definovaná ako unitárny štát, ktorého územie je celistvé a nedotknuteľné. Hlavou štátu je prezident, jediným zákonodarným zborom je Najvyššia rada (Verchovná rada), výkonnú moc reprezentuje okrem prezidenta Kabinet ministrov, na čele s premiérom, ktorého vymenúva prezident so súhlasom Najvyššej rady.

Rozvoj miestnej samosprávy je garantovaný Ústavou ako neštátna forma účasti miestneho obyvateľstva (územných spoločenstiev obcí a miest) pri riešení otázok miestneho významu, čo upravuje zákon o miestnej samospráve, ktorý bol prijatý dňa 21.mája 1997 (280/97-VR). Miestna samospráva je uskutočňovaná územnými spoločenstvami dedín, usadlostí a miest, priamo a cez vidiecke, mestské spoločenstvá a spoločenstvá usadlostí a ich exekutívnych telies a takisto cez oblastné spoločenstvá a spoločenstvá v rajónoch, ktoré reprezentujú všeobecné záujmy vyššie uvedených územných spoločenstiev.

Územnosprávne je rozdelená na 24 oblastí a autonómnou republiku Krym. Veľkosť oblastí sa pohybuje od 0,939 milióna obyvateľov (Černivci) po 5,0 milióna (Doneck) obyvateľov. Ukrajinské oblasti spĺňajú geografické podmienky, ktorými disponujú v Európe regióny v regionalizovaných štátoch (Francúzsko, Taliansko, Španielsko) alebo štátov federatívnych, resp. konfederatívnych (SRN, Rakúsko).

Územnosprávne usporiadanie štátu je komplikované. Okrem spomenutých oblastí existujú orgány verejnej správy v dvoch mestách s osobitným štatútom (Kyjev, Sevastopol'), v 449 rajónoch a mestách – rajónoch, v 446 mestách, v 907 usadlostiach mestského typu a v 10 196 dedinách, pričom v takmer 17 000 dedinách (sela a selištia) neexistujú miestne orgány. Spadajú pod uvedených 10 196 dedín. Pre zaujímavosť v roku 2005 malo ministerstvo financií finančný vzťah (pri 92% podielu transferov zo štátneho rozpočtu do samosprávnych rozpočtov) iba k 689 rozpočtom (oblasti, rajóny a niektoré mestá).

5) Údaje sú čerpané zo štúdie, ktorú pre projekt SlovakAid spracovala Z. Lutsenko a z osobných stretnutí počas pobytu na Ukrajine

Súčasná štruktúra oblastí

Oblasť/republika/ mesto	Centrum	Plocha (km ²)	Počet obyvateľov (tis.)	Obyvateľov /km ²
Vinnická	Vinnycja	26 500	1 862	70,3
Volynská	Luck	20 200	1 072	53,1
Dnepropetrovská	Dnepropetrovsk	31 900	3 700	116,0
Donecká	Doneck	26 500	5 008	189,0
Žytomyrská	Žytomyr	29 900	1 462	48,9
Zakarpatská	Užhorod	12 800	1 289	100,7
Záporožská	Záporožie	27 200	2 024	74,4
Ivano - Frankivská	Ivano – Frankivsk	13 900	1 460	105,0
Kyjevská (bez Kyjeva)	Kyjev	28 400	1 865	65,7
Kyjev		827	2 600	3 144,0
Kirovohradská	Kirovohrad	24 600	1 184	48,1
Luhanská	Luhansk	26 700	2 706	101,3
Lvivská	Lviv	21 800	2 800	128,4
Mykolajivská	Mykolajiv	24 600	1 184	48,1
Odeská	Odesa	33 300	2 567	77,1
Poltavská	Poltava	28 800	1 695	58,8
Rivnenská	Rivne	20 100	1 200	59,7
Sumská	Sumy	23 800	1 384	58,2
Ternopil'ská	Ternopil'	13 800	1 169	84,7
Charkivská	Charkiv	31 400	3 170	101,0
Chersonská	Cherson	28 500	1 247	43,7
Chmeľnycká	Chmeľnyck	20 600	1 486	72,1
Čerkaská	Čerkasy	20 900	1 464	70,0
Černivecká	Černivci	8 100	939	115,9
Černihivská	Černihiv	30 200	1 320	26,6
Republika Krym	Simferopol'	27 000	2 200	81,5
Sevastopol'		864	390	451,4
Ukrajina	Kyjev	603 700	50 900	84,3

Návrh nového územnosprávneho usporiadania z roku 2005 (nositeľom bol vtedajší vicepremiér Roman Bezsmertnyj) uvažoval o vytvorení:

- 33 regiónov vrátane autonómnej republiky Krym (23 oblastí + 2 mestá so štatútom oblasti + 7 miest regionálneho významu + autonómna republika Krym)
- 280 rajónov + 70 miest s funkciou rajónu
- 4000 hromad z miest, obcí mestského typu, obcí a dedín (zlúčením takmer 30 000 územných jednotiek)

2.4 *Financovanie územnej samosprávy*

Na Ukrajine pretrvávajú centralizovaný systém financovania územnej samosprávy, pričom miestne rozpočty sa stávajú čoraz viac sociálne orientované. Za súčasných ekonomických podmienok a pri platnom systéme medzi-rozpočtových vzťahov sa miestna samospráva stáva stále viac závislá na transferoch zo štátneho rozpočtu. Podiel medzi-rozpočtových transferov do zdrojov miestnych rozpočtov pre rok 2006 predstavuje 50,1% do všeobecného fondu a 42,1% do špeciálneho fondu. To znamená, že 92,2% príjmov miestnych rozpočtov tvoria transfery zo štátneho rozpočtu a iba 7,8 % vlastné príjmy.

Najvyšší podiel vo všeobecnom fonde výdavkov predstavujú sociálne výdavky verejnej správy, školstva, zdravotnej starostlivosti, sociálnej starostlivosti, sociálneho poistenia, kultúry a umenia, športu, výdavky zamerané na výkon vládou delegovaných právomocí. Za rok 2005 predstavovali tieto výdavky 89,6 % z celkových vynaložených nákladov. V porovnaní s rokom 2004 ich podiel vzrástol o 3,9 %. Podiel výdavkov vynaložených na výkon iných funkcií predstavuje 10,4 %, z ktorých 5,0 % sa použilo na financovanie bývania. Medzi sociálnymi výdavkami tie najväčšie už tradične sú: výdavky na školstvo 36,4 %, zdravotnú starostlivosť 25,9 % a sociálnu starostlivosť a sociálne poistenie 16,9 %.

Vyšší podiel sociálnych výdavkov nemusí byť pre miestne rozpočty definovaný ako pozitívny faktor. Zvýšený podiel týchto výdavkov zjavne naznačuje znížené prostriedky na výkon vlastných právomocí, vrátane výdavkov na rozvoj. Toto zároveň spomaľuje proces ekonomického rozvoja. Sociálna orientácia rozpočtov všetkých úrovní je značne po-

silnená výdavkami miestnych rozpočtov podľa ekonomickej klasifikácie. Rok 2005 zaznamenal rast výdavkov všeobecného fondu o 38,8 % v porovnaní s rokom 2004, zatiaľ čo kapitálové výdavky klesli o 21,1 %. Výdavky všeobecného fondu vzrástli vo všetkých položkách: mzdy s odvodmi – o 49,7 %; potravinové produkty – o 47,9 %; lieky a obväzový materiál – o 20,4 %; komunálne služby – o 25,3 %.

„Priятие Rozpočtového kódexu v roku 2001 sa ukázalo byť úspešným krokom v implementácii rozpočtovej reformy. Rozpočtovým kódexom sa rozpočtový systém stal transparentnejší a poskytol miestnym orgánom väčšiu finančnú diskretnosť. Reformy, ktoré boli uskutočnené v Ukrajine do roku 2005, a z časti aj rozpočtová reforma, delegovali právo vynakladania verejných výdavkov na miestne orgány. Táto reforma však nie je kompletná, pretože stále nie je spresnené jasné rozdelenie právomocí a zodpovedností medzi výkonnými orgánmi centrálnej vlády a orgánmi miestnych samospráv“, píše vo svojej analýze analytici RTI Kyjev⁶⁾.

<i>Starý systém</i>	<i>Nový systém</i>
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Jasne neurčoval výdavkové právomoci podľa typu rozpočtu ⇒ Výdavkové právomoci boli postúpené nižším úrovniam bez fondov potrebných na ich vykonanie ⇒ Zodpovednosť za poskytovanie rozpočtových služieb nebola rozdelená medzi rôzne úrovne vládných orgánov ⇒ Rozpočet sa plánoval podľa existujúcich rozpočtových ustanovení 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Jasne určuje náklady podľa typu rozpočtu a klasifikuje výdavkové právomoci ako štátne, nedelegované a vlastné právomoci ⇒ Zabezpečil adekvátnosť medzi výdavkovými právomocami a rozpočtovými zdrojmi potrebnými na ich výkon ⇒ Transfery sa uskutočňujú na základe vzorca (na obyvateľa)

Autori štúdie ďalej píše :

„Rozpočtový kódex umožnil, aby bola miestnym samosprávnym orgánom pridelená rozpočtová nezávislosť a to zabezpečením priamych väzieb so 686 obecnými rozpočtami (vrátane 171 rozpočtov krajského významu (republikového významu v Krymskej autonómnej republike), 488 rozpočtami rajónov, 24 regionálnymi rozpočtami, a rozpočtami miest Kyjev a Sevastopol' a Krymskej autonómnej republiky). Stále však nie je vyriešená otázka rozpočtovej nezávislosti

obcí, usadlostí a miest rajónového významu. Rozpočtový kódex bude musieť byť novelizovaný, pretože následkom politického kompromisu v roku 2001 nebola rozpočtová nezávislosť spustená až na úroveň všetkých samosprávnych jednotiek. Ukončenie rozpočtovej reformy bezprostredne nadväzuje na chýbajúcu reformu verejnej správy. Okrem toho, zásahom Ministerstva financií došlo v roku 2004 k takzvanej „erózii rozpočtového vzorca“, čo vnieslo netransparenčnosť do verejného financovania.

6) Iryna Shcherbyna a Evhen Fyshko vypracovali prehľad súčasného stavu vo finančnom verejnom sektore v rámci projektu SlovakAid „Podpora budovania miestnej demokracie na Ukrajine“.

Schéma distribúcie príjmov medzi rôznymi rozpočtovými úrovňami:

Príjmy	Rozpočtová úroveň	
	štátna	miestna
Daňové a poplatky príjmy		
<i>Z toho</i>		
Dane z príjmu, dane zo zisku, dane z pridanej trhovej hodnoty	•	•
<i>Z toho</i>		
Dane z príjmu FO		•
Dane z príjmu PO	•	•
Majetkové dane		•
Poplatky za využívanie prírodných zdrojov (záleží na vlastníctve)	•	•
<i>Z toho</i>		
Poplatok za pôdu		•
Dane z tovarov a služieb	•	•
<i>Z toho</i>		
DPH	•	
Spotrebná daň	•	
Poplatky za licencie určitých druhov ekonomických aktivít	•	•
<i>Z toho:</i>		
Vydanie licencií a certifikátov	•	•
Poplatok za registráciu subjektu ekonomickej aktivity		•
Poplatok za povolenie obchodovať s alkoholickými nápojmi a tabakovými výrobkami		•
Poplatok za obchodný patent pre vybrané druhy podnikateľských aktivít	•	•
Dane zo zahraničného obchodu	•	
Miestne dane a poplatky		•
Nedaňové príjmy		
<i>Z toho:</i>		
Zisky z vlastníctva a podnikateľských aktivít (v závislosti od typu vlastníctva a podriadenosti)	•	•
<i>Z toho:</i>		
Nájom	•	
Administratívne poplatky a clá, zisky z neobchodného a neplánovaného predaja	•	•
<i>Z toho:</i>		
Štátne poplatky	•	•
Clá	•	
Zisky z pokút a finančných trestov	•	•
Kapitálové príjmy		
Zisky z fixných kapitálových tržieb (v závislosti od typu vlastníctva)	•	•
Oficiálne transfery od zahraničných vlád a medzinárodných organizácií	•	

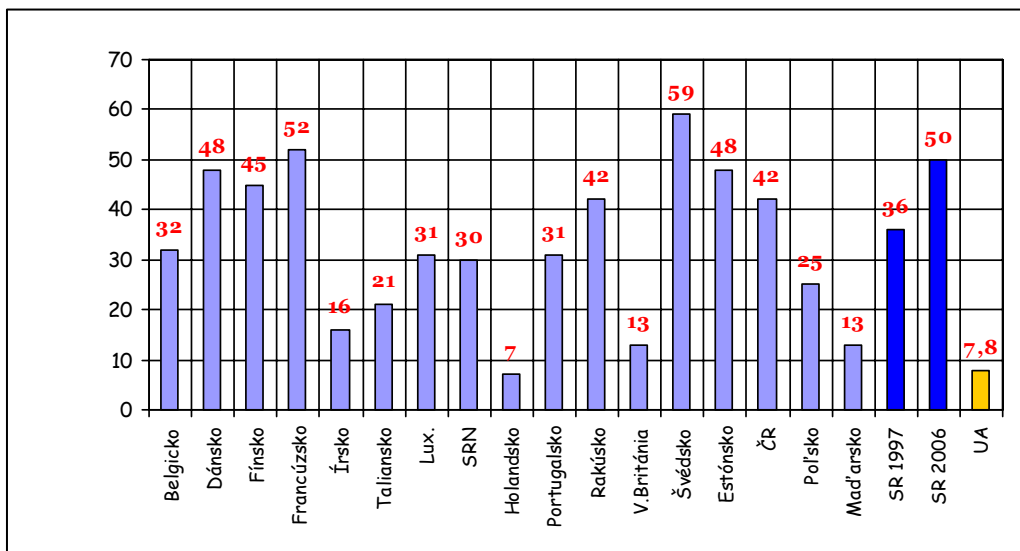
Pri zabezpečovaní ďalšieho rozvoja rozpočtového systému sa ukazuje ako užitočné (podľa Shcherbyna-Fyshko),:

- definovať nové princípy financovania pre tieto sektory a predstaviť nové štandardy pre zmenu sociálnych služieb na základe reforiem sektorov financovaných z miestnych rozpočtov,
- implementovať daňovú reformu v širšom kontexte celého daňového systému a špecifikovať distribúciu príjmov medzi miestnymi a štátnym rozpočtom,
- vytvoriť nový model verejnej správy a miestnej samosprávy v Ukrajine, výsledkom ktorého budú nové samosprávne jednotky, medzi ktorými budú distribuované právomoci,
- rozpočtovou decentralizáciou uľahčiť rozdelenie výdavkových právomocí medzi jednotlivé vládne úrovne a určiť zdroje financovania na výkon týchto právomocí.

Treba zdôrazniť, že nedokončené reformy zapríčínujú konflikt záujmov, nakoľko miestne orgány sú v rozhodovacom procese stále závislé na centrálnej vláde. Je potrebné poskytnúť miestnym vládnym orgánom príjmy ktoré zodpovedajú právomociam odovzdaným miestnym samosprávam a tak stabilizovať finančnú situáciu miestnej správy. Ide napríklad o zvýšenie podielu miestnych daní a poplatkov. Príjmy samospráv z nich sú skutočne nízke v porovnaní s inými vyspelými krajinami.

Aj napriek tomu, že Rozpočtový kódex vylepšil príjmy na všetkých úrovniach vlády, je potrebné zlepšiť manažment už dostupných zdrojov ⁷⁾. V súčasnosti pretrvávajú negatívny trend v ekonomickom rozvoji. Výdavky v sociálnej sfére vzrastajú na úkor kapitálových výdavkov. Taktiež celkové daňové zaťaženie postupne vzrastá, pričom miestne daňové príjmy sa znižujú. Vlastné miestne daňové príjmy nemôžu zabezpečiť stále sa zvyšujúce nároky v bytovej oblasti, v službách a v infraštruktúre.

Podiel vlastných daňových príjmov na celkových príjmoch samospráv vo vybraných štátoch Európy %



⁷⁾ V roku 2005 sa zvýšili konsolidované (centrálne a miestne) rozpočtové príjmy o 44,9%, priame zahraničné investície vzrástli 3,2 krát a významne vzrástla minimálna mzda

Rozpočtovanie na centrálnej ako aj na miestnej úrovni sa stále pripravuje na obdobie jedného roka. Na Ukrajine sa v rokoch 2005-8 začal realizovať pilotný projekt zameraný na rozpočtové programovanie a na strednodobé rozpočtovanie.⁸⁾ Výsledkom tohto projektu bude zlepšený manažment, rozpočtová transparentnosť, účasť občanov v rozpočtovom procese, zlepšené služby na miestnej úrovni, pripravená legislatíva na programové rozpočtovanie a strednodobé plánovanie. Realizácia programového rozpočtovania sa stane vhodným ekonomickým nástrojom (plánovanie, implementácia a analýza) v rukách miestnej samosprávy na vyjednávanie s centrálnou vládou. Pretože programové rozpočtovanie je úzko spojené s formovaním sociálno-ekonomických štandardov, očakáva sa, že realizácia projektu posunie dopredu reformy širšieho sociálno-ekonomického charakteru. Hmatateľnou výhodou programového rozpočtovania by mal byť presun verejných služieb na súkromný sektor s cieľom zníženia a lepšej kontroly verejných výdavkov.

Jedným z najväčších problémov verejných financií je nerozvinutý trh s pôžičkami a obligáciami. Podľa Rozpočtového kódexu, garancie na pôžičky na miestnej úrovni poskytuje centrálna vláda, čo nesmierne komplikuje ekonomický rozvoj miestnej samosprávy a v oblastiach. V opačnom prípade, veritelia na miestnej úrovni nie sú zabezpečení voči potenciálnym dlžníkom (obciam).

Dôležité je spomenúť, že poskytovanie daňových výhod je najhorším spôsobom ako stimulovať ekonomický rozvoj. Oslobodenie podnikov od platenia územných poplatkov predstavuje straty pre miestne rozpočty, ktoré nie sú kompenzované prostriedkami transferov, preto treba túto praktiku zrušiť. Ukrajinskí výrobcovia by mali byť podporovaní z programov zahrnutých v rozpočtových výdavkoch, nie z rozpočtových príjmov. V súčasnosti je skutočná potreba financií, ktorá reguluje sociálnu a kultúrnu sféru, upravená legislatívou a je ako celok záväzná aj pre orgány samosprávy. Často sa však centrálna vláda rozhodne preniesť finančné bremeno sociálnych záväzkov na orgány miestnej samosprávy bez adekvátnych finančných prostriedkov. Výsledkom je, že miestne správy sú prinútené minúť takmer všetky prostriedky na financovanie týchto výdavkov a nemôžu prispievať na miestny rozvoj. Rozhodnutia centrálnej vlády priamo ovplyvňujú príjmy a výdavky miestnych rozpočtov a tak odoberajú miestnym orgánom príležitosť adekvátne plánovať a vykonávať opatrenia zamerané na miestny rozvoj, ale najmä slobodne vykonávať mandát, ktorý dostali od občanov.

Na zvýšenie finančných prostriedkov pre výkon vládou delegovaných právomocí je podľa autorov štúdie potrebné:

- prehodnotiť štruktúru kompetencií jednotlivých úrovní verejnej správy a snažiť sa minimalizovať delené úlohy
- definovať štruktúru miestnych daní a poplatkov a stanoviť právomoci samosprávy
- objektívne stanoviť výšku výdavkov miestnych rozpočtov a tieto zahrnúť do výpočtu medzi-rozpočtových transferov
- implementovať programovo zameranú rozpočtovú metódu pre formovanie a plnenie miestnych rozpočtov

8) *Municipal Budget Reform Project* je financovaný USAID a implementovaný RTI International www.mbr-ukr.org

Druhy výdavkov a ich transfer do miestnych rozpočtov

Druh výdavkov	Miestne rozpočty					
	Regionálne, Krymská autonómna republika	Rajón	Mestá regionálneho významu	Mestá rajónového významu	Dediny	Usadlosti
Orgány miestnej samosprávy	•	•	•	•	•	•
Školstvo <i>predškolské vzdelávanie</i>		•	•	•	•	•
<i>všeobecné stredoškolské vzdelávanie</i>	•	•	•	•	•	•
<i>Vyššie vzdelávanie</i>	•					
Zdravotná starostlivosť <i>Pohotovostná st.</i>	•	•	•			
<i>Špecializovaná st.</i>	•					
Sociálna starosť.	•	•	•			
Kultúra a umenie	•	•	•			
Fyzická kultúra a šport	•					
Doprava	•	•	•	•	•	•
Miestne programy na podporu rozvoja bývania	•	•	•	•	•	•

Autori analýzy sa stotožnili s potrebou novej legislatívy, ktorej prijatie bolo iniciované Asociáciou miest a obcí Ukrajiny (AMU). Ide najmä o:

- Návrhy zákonov priamo ovplyvňujúce zaobstaranie zdrojov pre miestnu samosprávu
 - doplnenie Zákona o rozpočte o časť týkajúcu sa zavedenia noriem sociálnej dostatočnosti,
 - zákon o miestnych daniach a poplatkoch,
 - doplnenie legislatívy o územnej dani.
- Návrhy zákonov vyžadujúce komplexnú podporu pre zaobstaranie zdrojov
 - o obecnom majetku,
 - o administratívnom a teritoriálnom usporiadaní štátu.
- Návrhy zákonov zamerané na vytvorenie prostredia podporujúceho aktivity miestnej samosprávy
 - zmeny Ústavy v časti zameranej na rozširovania práv miestnej samosprávy,
 - zmeny zákona o miestnej samospráve v Ukrajine,
 - zmeny zákona o voľbách do obecných zastupiteľstiev.

2.5 Bohatstvo štátu

Často sa pri rozlišovaní chudobných a bohatých národov používa ako argument nedostatok zdrojov pre ekonomický rast. Táto hypotéza sa však nezakladá na pravde. Ukrajina je toho príkladom. Má dostatok prírodných a ľudských zdrojov na to, aby sa zaradila medzi bohaté a úspešné štáty. Prečo to tak nie je? Z viacerých porovnávacích štúdií vyplynulo, že príjem na hlavu určujú skôr inštitúcie a politika, akú si ľudia zvolili a nie prírodné zdroje, alebo počiatočné nedostatky prechodných období. Chudobné krajiny, ktoré si zvolili dobré inštitúcie a dobrú pro-rozvojovú politiku, rastú rýchlejšie, ako bohaté. Kľúčovým faktorom nie je ani malosť, resp. veľkosť štátu, ani prerozdelenie majetku smerom k ľuďom s nízkymi príjmami. Zmeny nemožno dosiahnuť nesystémovými, nekoordinovanými krokmi. Zmeny sú možné tam, kde sú dostatočne zabezpečené vlastnícke práva a tam kde existujú inštitúcie zabezpečujúce vzťahy a kontrakty nestranne.

Opäť malé porovnanie. Slovenská republika, s podstatne menším potenciálom ako Ukrajina, sa v deväťdesiatych rokoch vybrala cestou kontinentálneho hospodársko – sociálneho modelu. Bezúspešne. Obdobne ako napríklad pobaltské štáty, alebo Írsko, prechodom na anglosaský model v rokoch 1998 – 2006 sa výrazne zmenil vývoj k lepšiemu. Dnes Slovensko zaznamenáva vďaka politickým a ekonomickým reformám rýchly hospodársky rast, výrazne klesla nezamestnanosť, rastú objemy domácich a zahraničných investícií, výška priemernej mzdy. I keď nie je Slovensko „za vodou“, práve stabilizácia inštitúcií na centrálnej úrovni, zmena legislatívneho prostredia a najmä priaznivé politické prostredie na národnej úrovni a dobrá proročková stratégia umožňujú rýchlejšie dobiehanie vyspelých štátov Európskej únie.

Často sa voči slovenským reformám používa argument, že boli na úkor chudobných a prospeli iba bohatým. Nie je to pravda ¹⁰⁾. Slovensko prežilo počas posledných desiatich rokov dva poklesy reálnych miezd. Prvý, o 7,9% v priebehu dvoch rokov 1999 – 2000 a druhý, o 2,0% v roku 2003. Prvý súvisí s vyrovnávaním sa s dedičstvom vlád v rokoch 1992 – 1998, a druhý s riešením dôsledkov rozpočtového uvoľnenia vo volebnom roku 2002, ale aj s reformou riadenia verejných financií a prechodom na tvrdé rozpočtové obmedzenia. Roky 1999 – 2000 boli pritom omnoho obtiažnejšie, pretože pokles reálnej mzdy o 7,9% bol spojený aj s poklesom zamestnanosti (o 4,4%), pričom v roku 2003 bol 2,0% pokles reálnej mzdy spojený už s rastom zamestnanosti o 1,8%.

Porovnanie skupín krajín

štát	rast HDP	rast zamestnanosti	podiel VV na HDP	daňová kvóta II	Soc. Exp./ GDP	ALMP/ GDP	ALMP/ Unemp. Exp.
Nemecko	0,9	-0,3	46,8	40,2	29,5	0,9	24,7
Francúzsko	1,6	0,3	53,8	45,8	31,2	0,7	27,0
Belgicko	1,9	0,4	49,9	47,7	29,3	0,9	25,9
Rakúsko	1,9	0,1	49,9	43,6	29,1	0,4	21,6
priemer	1,6	0,1	50,1	44,3	29,8	0,7	24,8
Poľsko	4,0	-0,2	43,3	34,2	20,0		
Česká republika	4,4	0,3	44,1	36,3	19,6	0,1	25,8
Maďarsko	4,3	0,2	49,9	38,6	20,7	0,2	30,1
Slovinsko	4,0	0,5	47,2	40,7	24,3		
priemer	4,2	0,2	46,1	37,5	21,2	0,2	28,0
Veľká Británia	2,5	0,9	44,7	38,5	26,3	0,2	20,0
Írsko	5,1	2,9	34,1	32,2	17,0	0,5	30,9
priemer	3,5	1,4	39,4	35,4	21,7	0,4	33,2
Estónsko	9,0	1,2	33,2	31,0	13,4	0,0	17,2
Lotyšsko	7,9	1,9	33,6	29,2	13,3	0,2	50,2
Litva	9,0	1,5	36,0	29,6	12,6		
priemer	8,6	1,5	34,3	29,9	13,1	0,1	33,7
Slovensko ⁹⁾	5,6	1,1	37,1	29,5	17,2	0,1	15,2

Zdroj: Eurostat, rast HDP = priemer 2002 až 2006; rast zamestnanosti = priemer 2002 až 2005; VV a daňová kvóta za rok 2005; soc. výdavky a ALMP rok 2004.

9) Aktuálne ukazovatele, ktoré už odrážajú priame a nepriame efekty reforiem, sú podobné, alebo ešte lepšie, ako v baltických krajinách, napr. ekonomický rast v roku 2006 8,3% (v druhom polroku 2006 9,7%), rast zamestnanosti v roku 2006 3,8%

10) Nasledujúci text je z článku Ivana Mikloša o slovenských reformách

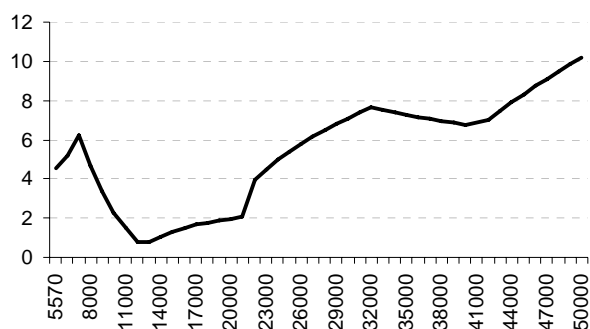
Tempo rastu reálnej mzdy v národnom hospodárstve, 1993 – 2006

v %	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tempo rastu reálnej mzdy	3,2	4,0	7,1	6,6	2,7	-3,1	-4,9	1,0	5,8	-2,0	2,5	6,3	3,3

Väčšina reforiem (daňová, sociálna, dôchodková) bola, po predchádzajúcej príprave, realizovaná od začiatku roka 2004 a teda, aj keď je s nimi všeobecne spájané zhoršenie životnej úrovne, údaje v tabuľke ukazujú, že to tak nie je. Dočasné zhoršenie životnej úrovne nepriniesli reformy, ale nevyhnutná makroekonomická stabilizácia, spojená s úspornými opatreniami, ktoré boli nevyhnutné pre elimináciu predchádzajúcej chybnéj ekonomickej politiky. Okrem toho došlo od 1.1.2004 k poslednej významnej fáze deregulácie cien elektriny, plynu, ces-

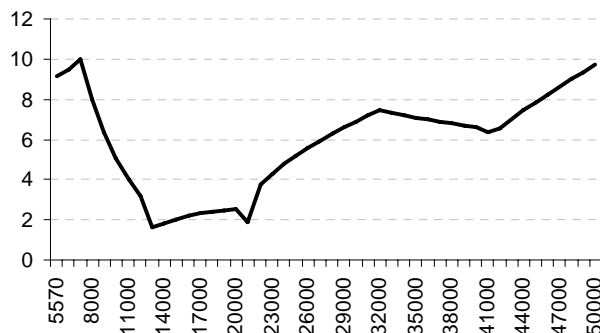
tovného, vodného, stočného a nájomného¹¹⁾. Od toho istého dátumu bola spustená aj daňová reforma, ktorá znamenala zníženie priamych daní, ale verejnosťou bolo vnímané najmä zvýšenie spotrebných daní a celkové zvýšenie úrovne dane z pridanej hodnoty. Z psychologického hľadiska bola táto nepopulárna časť daňovej reformy omnoho viditeľnejšia, pretože sa premietla do rastu cien, ktorý bol okamžite viditeľný po 1. januári, kým pokles priamych daní sa premietol až na výplatných páskach, menej viditeľne a s oneskorením.

Reálny rast čistého príjmu daňovníka v roku 2004 (v %; podľa hrubej mesačnej mzdy v 2003)



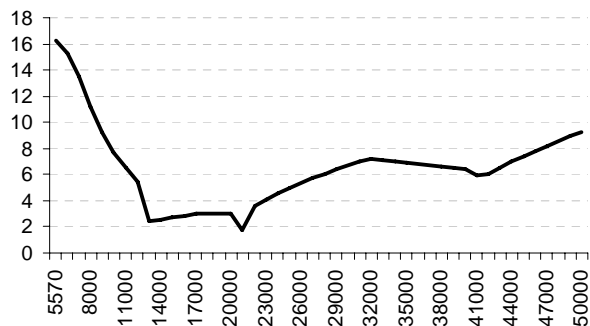
Zdroj: Ministerstvo financií

Reálny rast čistého príjmu daňovníka s jedným dieťaťom (v %)



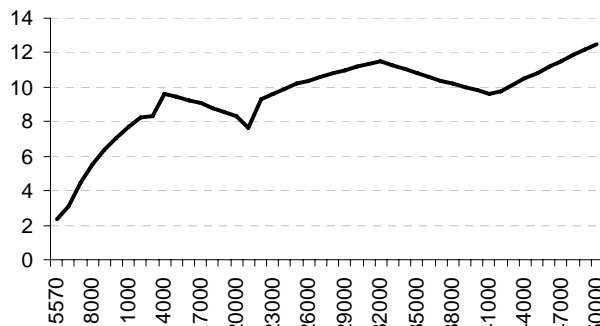
Zdroj: Ministerstvo financií

Reálny rast čistého príjmu daňovníka s dvomi deťmi (v %)



Zdroj: Ministerstvo financií

Reálny rast čistého príjmu daňovníka s nepracujúcou manželkou v roku 2004 (v %)



Zdroj: Ministerstvo financií

¹¹⁾ Išlo o pomerne výrazné zvýšenie, napr. ceny plynu pre domácnosti vzrástli v priemere o 35%

Napriek tomu už v prvom roku reforiem, aj keď boli spojené s poslednou, výraznou, fázou, deregulácie cien, nedošlo u prevažnej väčšiny zamestnaných ľudí k poklesu ich životnej úrovne. Naopak rast cien z titulu ich deregulácie a rastu nepriamych daní bol teda viac ako eliminovaný vo všetkých príjmových skupinách, a to najmä poklesom priamych daní, rastom nominálnych príjmov, ale tiež poklesom ceny potravín po vstupe Slovenska do EÚ od 1.5.2004¹²⁾. Grafy ukazujú, ako sa vyvíjali reálne príjmy jednotlivých príjmových skupín v roku 2004.

Už v prvom roku sa daňová reforma, napriek tomu, že bola spojená aj s cenovou dereguláciou, prejavila pozitívne na reálnych príjmoch všetkých príjmových skupín ľudí, ktorí mali príjmy z pracovnej činnosti. Údaje z grafov svedčia o tom, že výška zmeny čistého príjmu závisela predovšetkým od dvoch faktorov – výšky príjmu a počtu detí. Najväčšie relatívne zvýšenie čistého príjmu znamenali vyššie a nízke príjmové skupiny, najmenšie zlepšenie zaznamenali ľudia s príjmami okolo priemernej mzdy. Vysoké príjmy získavajú na znížení sadzby dane na 19% (z 38% u najvyšších príjmov), nízke príjmy získali na zvýšení odpočítateľnej položky. Relatívne najhoršie sú na tom stredné príjmy, kde je zníženie sadzby minimálne (z 20% na 19%) a kde vplyv zvýšenia odpočítateľnej položky je relatívne nižší. Vplyv počtu detí je zase daný zavedením daňového bonusu na dieťa.

Kým priemerná reálna mzda v národnom hospodárstve vzrástla v roku 2004 o 2,5%, reálny čistý príjem zamestnanca s minimálnou mzdou vzrástol o 3,1%, zamestnanca s priemernou mzdou o 1,0% a zamestnanca s trojnásobkom priemernej mzdy o 8,3%. Dvojica zamestnaných, obidvaja za minimálnu mzdu a s dvomi deťmi si polepšili o 9%, dvojica s priemernou mzdou a dvomi deťmi o 5,9%. Rok 2004 neznamenal zhoršenie situácie ani pre dôchodcov, u ktorých došlo k rastu ich reálnych príjmov

o 0,4%¹³⁾. Zostávajúcou skupinou obyvateľov sú nezamestnaní, sociálne prípady atď. V ich prípade nastala zmena v celkovej filozofii prístupu, kedy sa zaviedli mechanizmy stimulujúce aktivitu a participáciu a dochádza teda k diferenciacii príjmu v závislosti od prístupu a aktivity. Je pravdepodobné, že najmä u pasívnych nezamestnaných a odkázaných a u tých, ktorí systém zneužívali a slúžil im len ako vedľajší zdroj príjmov popri iných, neoficiálnych príjmoch, došlo k zníženiu ich reálneho príjmu z verejných zdrojov. V ďalších rokoch je vplyv dňovej a ostatných reforiem na životnú úroveň evidentne pozitívny a to v ešte výraznejšej miere, ako v roku 2004. Potvrďuje to napr. aj rast reálnych miezd o 6,3% a zamestnanosti o 2,1% v roku 2005 a 3,3% rast reálnych miezd resp. 3,8% rast zamestnanosti v roku 2006.

Európska únia meria a porovnáva tzv. riziko chudoby, ktoré vyčísľuje podľa toho, aké percento obyvateľov má príjmy po sociálnych transferoch nižšie, ako 60% mediánu národného príjmu.

Slovensko má podľa nedávno Eurostatom zverejnených údajov za rok 2005 riziko chudoby na úrovni 13%, čo je nižšia miera chudoby ako vo väčšine krajín EÚ. Stav podľa Eurostatu je nasledovný:

- 9% Švédsko
- 10% Česko
- 11% Holandsko
- 12% Dánsko, Fínsko, Rakúsko
- 13% Francúzsko, Luxembursko, Maďarsko, Nemecko, SLOVENSKO
- 15% Belgicko, Malta
- 16% Cyprus
- 18% Estónsko
- 19% Lotyšsko, Taliansko, Veľká Británia
- 20% Grécko, Írsko, Portugalsko, Španielsko
- 21% Litva, Poľsko

Podľa našich informácií je riziko chudoby na Ukrajine cca 29,0%.

12) Vtedajšia opozícia prognózovala presne opačný vývoj cien potravín po vstupe do EÚ. Líder opozície a dnešný premiér Robert Fico informoval verejnosť, že po vstupe do EÚ budeme mať slovenské platy a európske ceny.

13) Pri údajoch vychádzame z inflácie pre jednotlivé príjmové skupiny. Podrobnejšiu analýzu prvého roku daňovej reformy viď „Prvý rok daňovej reformy, alebo 19% v praxi“ www.finance.gov.sk

Dôležitý je (napriek nie najlepšiemu názvu tohto ukazovateľa, pretože viac ako o chudobe hovorí o príjmovej diferenciacii¹⁴⁾) údaj, podľa ktorého 13% obyvateľov Slovenska má po sociálnych transferoch príjem nižší ako 60% mediánu. Tento údaj už v sebe zahrňuje vplyv reforiem, pretože reflektuje realitu roka 2004. Reflektuje preto všetky zmeny, vrátane daňovej a sociálnej reformy a svedčí o tom, že hlboké štrukturálne reformy, ktoré sa na

Slovensku uskutočnili v rokoch 2002 – 2006 nevedli k výraznému zvýšeniu príjmovej diferencie. Celkom preukázateľne viedli k vyššej dynamike ekonomiky a teda aj k vytvoreniu predpokladov na vyššiu rast miezd, životnej úrovne a zamestnanosti.

14) Snáď by sme mohli hovoriť o relatívnej chudobe, pretože inak by sme museli konštatovať, že v Írsku s 20%, alebo vo Veľkej Británii (19%) je väčšia chudoba ako v Bulharsku (15%), alebo na Slovensku (13%). Ešte lepšie ilustruje riziko precenenia, resp. dezinterpretácie tohto ukazovateľa fakt, že podľa neho je riziko chudoby rádovo nižšie v Severnej Kórei ako v Južnej Kórei

ČASŤ 3: AKÝ SYSTÉM USPORIADANIA ŠTÁTU ZVOLIŤ?

Ústava garantuje, že Ukrajina je demokratickým štátom. Ak by sme však porovnali rôzne štáty s demokratickými systémami zistíme, že nie všetky zároveň prosperujú. Ak je štátne usporiadanie nástrojom na zabezpečenie prosperity, slobody a spravodlivosti pre jeho občanov, mala by byť cieľom demokraticky zmýšľajúceho politika voľba čo najlepšieho a najvhodnejšie spôsobu usporiadania štátu - smerovanie k účasti všetkých na jeho správe, k ochrane ľudských práv, k situácii, kde menšiny ani väčšiny nemôžu využiť vládu k vlastnému zvýhodneniu na úkor ostatných.

Podľa Swanepoela¹⁵⁾ by mal byť ideálny systém postavený na nasledovných princípoch:

- demokratický systém s viacerými volebnými stranami, s možnosťou konkurencie politických strán,
- pomerný volebný systém do Národnej rady,
- dvojkomorový parlamentný systém s ústavou a listinou práv a slobôd,
- nezávislé súdnictvo a ústavný súd,
- prenos štátnej moci na miestnu a regionálnu úroveň,
- možnosť vypísania referenda na všetkých úrovniach vlády.

3.1 Ochrana „ideálneho“ systému prostredníctvom decentralizácie moci

Ukrajina patrí svojou rozlohou, počtom obyvateľov k veľkým štátom. Je však zároveň, po všetkých stránkach, štátom veľmi diferencovaným. Je vôbec možné, aby centralistická vláda, a tou je každá vláda v unitárnom štáte, mohla pripravovať a prijímať zákony, ktoré rešpektujú záujmy menšín, ale aj väčšiny? Je vôbec možné, aby poslanci Národnej rady odolali tlaku rôznych lobystických skupín, či už v oblasti súkromného alebo verejného sektora? Je vôbec možné, aby pri súčasných volebných mechanizmoch

a zvyklostiach dokázali poslanci Národnej rady obhajovať tak jazykovo, etnicky, kultúrne, nábožensky, ale aj prírodne rozdielnu krajinu? Je možné, aby sa pri vysokej miere centralizácie podarilo minimalizovať korupciu? Obávame sa, že nie. Dôkazom je porovnanie miery korupcie v štáte a miery jeho decentralizácie. Iste veľkú úlohu zohráva aj historický vývoj, ale najnižšiu mieru korupcie vykazujú práve decentralizované štáty (severské štáty, Švajčiarsko,...) teda štáty, ktoré majú dlhodobo nedôveru v centralizácii moci. Ako píše Swanepoel : „žiaden politik, nech to myslí akokoľvek dobre, nemôže reprezentovať všetky tak rôznorodé záujmy občanov. Centrálna vláda, ktorá sa pokúša uspokojiť všetkých sa nevyhnutne stane vládou konfliktov. Každá skupina bude v centralistickej vláde vidieť buď zdroj svojho úžitku alebo útlaku. Tieto skupiny sa neustále budú pokúšať vládu kontrolovať alebo zvrhnúť“.

Na Ukrajine neexistuje silná občianska spoločnosť. Nemala kedy vyrásť. A pravdepodobne ani túto možnosť nebude mať ak ostane zachovaný unitárny, centralistický, štát. Sme presvedčení, že iba realizáciou stratégie liberalizácie a decentralizácie je možné vytvoriť podmienky pre miestny a regionálny rozvoj a pre existovanie občianskej spoločnosti. Skutočná zmena, po ktorej budú mať regióny možnosť robiť vlastné rozhodnutia o miestnych záležitostiach, je cesta správnym smerom k budovaniu demokracie. V takejto decentralizovanej štruktúre sa oveľa ľahšie riešia nahromadené hospodárske problémy, ale aj problémy spoločenské, etnické, jazykové, problémy chudoby, kriminality, bývania. Svetové príklady ukazujú, že práve prostredníctvom decentralizácie a aplikácie princípu subsidiarity, je možné uspokojiť rôznorodé potreby a požiadavku obyvateľov obcí, miest a regiónov, vracia sa súdržnosť a homogenita obyvateľstva. Teda to, čo totalitné režimy principiálne ničili a ničia.

15) Marc Swanepoel : „Základy tvorby bohatstva“, Nadácia F.A. Hayeka, Bratislava 1995 (v originálne *The common sense of wealth creation*)

V rámci slovenskej koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy sme definovali prínosy aj riziká decentralizovaného štátu, o ktorých je potrebné vedieť, ale ich aj zohľadňovať pri navrhovanom riešení.

Prínosmi decentralizovaného systému verejnej správy sú :

- zabránenie prehlbovaniu krízy medzi centrálnou vládou a občanmi,
- posilnenie štátu ako celku, rozložením právomocí ale aj zodpovednosti na všetky úrovne verejnej správy pri rešpektovaní princípu subsidiarity,
- posilnenie fungovania inštitútov demokracie, posilnenie vplyvu občanov a priamo volených predstaviteľov,
- posilnenie samosprávnych princípov v zmysle európskych dohovorov,
- zníženie narastajúcich menšinových napätí a posilnenie ochrany práv menšín,
- zachytenie trendov reformných procesov prebiehajúcich v Európe od druhej polovice 20. storočia
- zvýšenie efektívnosti výkonu samotnej verejnej správy,
- väčšia transparentnosť s dopadom na znižovanie miery klientelizmu a korupcie,
- efekty z cezhraničnej a medziregionálnej spolupráce,
- zvýšenie ekonomickej výkonnosti štátu a najmä regiónov,
- zastavenie rastu regionálnych a miestnych disparít,
- pružnejšie a efektívnejšie uspokojovanie špecifických potrieb v jednotlivých regiónoch,
- výhody plynúce z miestneho posúdenia a rozhodovania pri prispôbení služieb miestnym podmienkam,
- možnosť miestnej koordinácie služieb a investícií pri riešení spoločných problémov.

Ako riziká decentralizovaného systému verejnej správy sa najčastejšie uvádzajú :

- zložitosť riadenia - ak sa rozhodnutia týkajú väčšieho počtu samostatných (štátnych i samosprávnych) útvarov. Rozhodnutia sa v decentralizovanom systéme môžu zdržovať z dôvodu nevyhnutnosti vyjednávania, pričom koordináciou činností sa zvyšujú náklady. Platí, že čím viac priestoru majú pre autonómne rozhodovanie nižšie články, tým menej priestoru je pre rýchle a priamočiare rozhodovanie na celoštátnej úrovni,
- ohrozovanie verejných záujmov - presadzovanie záujmov skupinových v rámci decentralizovaných zložiek môže pôsobiť proti verejnému záujmu,
- fiskálna externalita - môže byť rizikom tam, kde je právomoc v určovaní podoby a výšky verejných rozpočtov výrazne decentralizovaná. Vtedy môžu miestne rozhodnutia a záujmy ignorovať riešenia skutočných problémov v neprospech vyššieho správneho celku,
- rozdiely v štandarde služieb tam, kde je žiaduca jednotnosť alebo rovnoprávnosť (vzdelávanie, zdravotníctvo,...),
- náročnosť kontroly v decentralizovanom systéme verejnej správy.

Minimalizáciu týchto rizík je potrebné zabezpečiť:

- novým rozdelením úloh medzi verejný, súkromný a mimovládny sektor (deetatizácia, privatizácia),
- jasným rozdelením pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti medzi jednotlivé úrovne verejnej správy, pri rešpektovaní princípu subsidiarity,
- vonkajšími a vnútornými kontrolnými mechanizmami (rieši koncepcia kontroly),
- zavedením transparentných mechanizmov financovania (rieši reforma riadenia verejných financií)
- komplexnou realizáciou zmeny

3.2 Je Ukrajina v súčasnosti pripravená na decentralizáciu?

Ukrajina bola, rovnako ako Slovensko, dlhé obdobia súčasťou väčších štátnych celkov. Napriek tomu nemožno povedať, že by z hľadiska územnej správy bola bez minulosti, že by nemala odkiaľ čerpať poznatky a skúsenosti pri výstavbe verejnej správy nového štátu, že by bola výlučne odkázaná na cudzie vzory. Naopak. Dejiny ukrajinskej verejnej správy sú v tomto smere prinajmenšom tak bohaté, ako dejiny okolitých národov. Je potrebné na ne prihliadať.

Podľa Bahla¹⁶⁾ krajina, ktorá prechádza procesom transformácie môže získať najviac z decentralizovanej štruktúry, ak má nasledovnú charakteristiku :

- dostatok kvalifikovanej pracovnej sily, materiál a kapitál potrebný na rozšírenie poskytovania verejných služieb vtedy, keď to bude žiadané,
- účinnú správu daní,
- daňovú právomoc schopnú postihnúť významnú časť nárastov príjmu komunity,
- elastický dopyt po verejných službách, t.j. dopyt, ktorý bude rásť s rastom osobných príjmov,
- priamo volených miestnych predstaviteľov,
- určitú voľnosť rozhodovania pri tvorbe rozpočtu a pri stanovovaní daňových sadzieb.

Medzi súčasným stavom na Ukrajine a Bahlovou charakteristikou existujú, podľa nás, významné rozdiely napr.:

- neexistuje dostatok kapitálu na rozšírenie poskytovania služieb, ak to je žiadané,
- medzi komunitami (obce, regióny) existuje nižšia diferenciácia v dopyte po rozličnej kvantite a kvalite služieb, s výnimkou niektorých väčších miest, a to najmä z dôvodu nízkej ekonomickej sily domácností,
- neexistuje účinný spôsob výberu daní a dostatočná daňová právomoc postihnúť významnú časť nárastov príjmov komunity (napríklad neexistuje daň z nehnuteľností),
- neexistuje dostatočná voľnosť pri tvorbe rozpočtu a pri stanovovaní daňových sadzieb,
- ukrajinská spoločnosť nie je dostatočne mobilná na to, aby si mohla pre naplnenie svojich potrieb v decentralizovanom systéme voľiť vhodnejšiu komunitu v rámci Ukrajiny, najmä z dôvodu nedostatku pracovných príležitostí a dostupnosti bytov,
- v spoločnosti pretrváva paternalizmus.

To neznamená, že by na Ukrajine nemohol prebehnúť proces decentralizácie. Musí však byť komplexný, rozdelený do viac na seba nadväzujúcich etáp a musí sa opierať o tri piliere:

1. posúdenie rozdelenia kompetencie medzi úrovňami verejnej správy,
2. návrh nového spôsobu financovania regionálnej a miestnej samosprávy,
3. zmeny v územnosprávnom usporiadaní na úrovni obcí (komunálna reforma)

Kroky Slovenska pri posilňovaní miestnej demokracie :

1990 - 1991	obnovenie samosprávnych obcí, prvá fáza presunu kompetencií
1990 - 1996	dekonzektrácia v štátnej správe
1996	rozhodnutie o územnosprávnom usporiadaní štátu
02/2001	novelizácia Ústavy SR
07/2001	rozhodnutie o územnom členení vyšším územných samosprávnych celkov (VÚC)
01/2002	zahájenie činnosti orgánov VÚC
2002-2004	II. fáza presunu kompetencií v 5 etapách
01/2004	reorganizácia miestnej štátnej správy
01/2004	I. etapa zmeny financovania
01/2005	II. etapa zmeny financovania (po komplexnej daňovej reforme)
2005 -	príprava komunálnej reformy

16) Bahl,Roy,W., 1995, „Comparative Federalism: Trends and Issues in the US, China, Russia,.....“

ČASŤ 4: AKO ĎALEJ?

Na začiatok je potrebné opäť zdôrazniť, že ide skôr o tézy, nie o rady. Pri ich formovaní sa opierame o naše poznatky, ktoré sa tiež opierali o poznatky iných štátov, v ktorých prebiehali obdobné reformy a o informácie získané počas trvania projektov.

Tézy

1. Federalizmus umožňuje jednotu v rozmanitosti a môže reagovať na regionálne odlišnosti
2. Duálny model verejnej správy umožňuje transparentnosť správy vecí verejných
3. Predpokladom stability štátu a demokracie je silná miestna samospráva. To si vyžaduje komunálnu reformu založenú na troch pilieroch: rozdelenie kompetencií, nový systém financovania a štrukturálnu reformu

4.1 Existujú viaceré alternatívy štátneho usporiadania

Od vzniku samostatnej Ukrajiny sme boli svedkami viacerých politických kríz, ktoré neumožnili koncentrovať sily politikov na realizáciu zásadných politických a ekonomických reforiem potrebných pre zvyšovanie kvality života občanov Ukrajiny. Vynára sa teda otázka akým spôsobom stabilizovať situáciu na centrálnej úrovni. Domnievame sa, že tou možnosťou je nová deľba moci.

Pre Ukrajinu, podľa nás, prichádzajú do úvahy tri riešenia:

- ponechať unitárny, centralizovaný, štát
- ako cieľ stanoviť unitárny decentralizovaný štát, s následnou regionalizáciou
- ako cieľ stanoviť federatívne usporiadanie Ukrajiny.

Hociktorá z uvedených možností si vyžaduje jasnú víziu, jasnú stratégiu, vývoja, na ktorej sa dokážu dohodnúť politické elity štátu a z ktorej budú vychádzať jednotlivé kroky, opatrenia. Podľa našich informácií zásadná diskusia a dohoda o tom, akým štátom má byť Ukrajina neprebehla. Dostatočne neprebehla ani na Slovensku a preto dochádza k rôznym názorom a interpretáciám o postavení a úloh jednotlivých inštitúcií v rámci vertikálnej deľby moci v štáte.

Unitárny štát

V prípade, že sa chce Ukrajina naďalej uberať cestou unitárneho štátu má dve alternatívy.

Prvou je ubrať sa cestou centralizácie. Aj v takomto prípade je potrebné, aby sa pristúpilo k zmenám jestvujúceho stavu. Išlo by napríklad o :

- obmedzenie kompetencií miestnej samosprávy
- posilnenie štátneho dohľadu a dozoru nad dodržiavaním zákonov a nariadení centrálnej vlády
- prijatie opatrení na minimalizáciu politických zásahov do výkonu správy
- zavedenie inštitúcie, ktorá by sa zaoberala sťažnosťami občanov na verejnú správu (ombudsman)

Druhou alternatívou je unitárny, decentralizovaný štát. Touto cestou sa zatiaľ ubralo nielen Slovensko, ale aj napríklad rozlohou a počtom obyvateľov Ukrajine zodpovedajúcejšie Poľsko. Vytvorením územnej samosprávy na troch úrovniach (gmina, powiat, województwo) a presunom značného rozsahu kompetencií na samosprávu sa výrazne posilnil jej význam a vplyv. Nevyhnutnou požiadavkou v takomto systéme je aj primeraná miera finančnej autonómie, s čím býva často v unitárnych štátoch problém, nakoľko centrálna vláda si chce zachovať svoj politický vplyv na miestnu a regionálnu samosprávu, najmä cestou prerozdelenia verejných financií.

Z hľadiska nášho poznania je najmenej vhodnou alternatívou ponechanie unitárneho, centralizovaného štátu. Je to zrejmé aj z udalostí posledných rokov. Centrálna vláda je neustále vystavovaná odstredivým silám, či už z dôvodov etnicko – kultúrnych alebo geograficko – ekonomických. Omnoho prijateľnejším riešením je unitárny, decentralizovaný štát.

Regionalizácia Ukrajiny

„Čím je územie rozsiahlejšie a o čo väčšia je vzdialenosť územia od sídla štátu, tým ťažšie je presadzovať politické a právne rozhodnutia a strážiť ich realizáciu“, píše vo svojej publikácii Regula Kägi – Diener. „Faktické ťažkosti sa dajú zmierniť modernými systémami komunikácie a dobrými dopravnými spojeniami. Problémy to však neeliminuje“, píše ďalej. O skorom zabezpečení Ukrajiny modernými komunikačnými prostriedkami a rýchlym dopravným prepojením je možné skôr pochybovať. Ak pripočítame obrovské regionálne rozdiely, rôzne životné podmienky, rôzne kultúry, geopolitickú polohu štátu, ale aj sklony centrálnych vlád ignorovať problémy okrajových území štátu, je zrejmé, že sa obyvatelia ťažko zmieria s konečnými rozhodnutiami štátu vo vzdialenom centre. To môže vyvolávať neustále napätia a spôsobiť tendenciu skôr obmedzovať ako prehľbovať demokratické zriadenie. Netreba zabúdať na to, že najmä v krízových situáciách má unitárny štát tendenciu premeny smerom k autokracii.

Príkladov regionalizácie v Európe je niekoľko. V niektorých prípadoch môžu získať od centrálnej vlády väčší rozsah kompetencií, ako majú niektoré federatívne, spolkové, štáty. Väčšinou sa však vyššia miera samostatnosti udeľovala iba určitým územiam a preto chýba rovnosť s ostatnými územiami štátu. Nakoniec niečo podobné už na Ukrajine existuje v prípade autonómnej republiky Krym. V niektorých štátoch Európskej únie sa však začína uplatňovať tzv. nepravý federalizmus, v rámci ktorého vznikajú správne útvary s prvkami: vlastná ústava, výkon „originálnych“ úloh štátu, finančná autonómia. Vo väčšine prípadov však niektoré prvky absentujú. Príkladom je vznik regiónov vo Francúzsku, Taliansku, Španielsku.

Ukrajina ako federácia?

Cezhraničná spolupráca, kontakty, globalizácia a neustála obmena hodnôt má za následok, že občania pociťujú stieranie hraníc. Preto hrozí modernej spoločnosti strata súdržnosti. Stráca sa pocit spolupatričnosti, súdržnosti, vlastenectva a preto musí štát ako spoločenstvo občanov vyvíjať úsilie, aby sa ľudia v tomto spoločenstve cítili dobre, identifikovali sa s ním a nachádzali v ňom samých seba. Preto ruka v ruke s globalizáciou musí prebiehať aj regionalizácia. Základný konsenzus, spoločné hodno-

ty a predstavy je možné dosiahnuť v menších komunitách a to najmä v prípadoch ak sa jednotlivé komunity odlišujú. Či už jazykovo, vierovyznaním alebo zdieľanými hodnotami vyplývajúcimi z historického vývoja. Ak štát vytvorí podmienky pre ich existenciu, pre ich zvláštnosti, tradície, vytvára predpoklad pre lepšiu akceptáciu štátu ako celku. A to je podstatne lepšie možno vo federatívnom usporiadaní štátu, ako v štáte unitárnom, najmä ak je takej veľkosti a takých veľkých diferencií ako Ukrajina. Občania chudobnejších regiónov sa budú určite cítiť lepšie, aj napriek svojej chudobe, ak budú mať vplyv na rozhodovanie o ich prioritách, čo môže viesť k rýchlejšiemu rastu ich životnej úrovne viac, ako často centrálnou vládou proklamované zmierňovanie regionálnych disparít cestou prerozdelenia.

Moderní ľudia sa cítia byť Európanmi, kozmopolitami, príslušníkmi náboženskej obce, príslušníkmi jazykového spoločenstva a globalizácia im otvára nové možnosti. To však zároveň znamená riziko straty súdržnosti, odtrhnutia sa od vlastných koreňov, stratu vlastenectva, solidarity. Nakoniec už dnes počet Ukrajincov žijúcich mimo rodnej krajiny je toho dôkazom. Štát ako spoločenstvo ľudí by preto mal vyvíjať značné úsilie na to, aby sa ľudia v štáte našli, aby sa s ním opäť identifikovali. A to by mohlo umožniť federatívne usporiadanie štátu.

V súčasnosti žije približne 1/3 obyvateľov sveta vo federatívnych štátoch. Dôvodov ich existencie je veľa a treba takisto povedať, že nie vždy sa táto forma štátoprávneho usporiadania osvedčila. Napríklad existovala aj Česko-Slovenská federatívna republika a prišlo k jej rozpadu. Hlavným dôvodom bolo, že sa skladala iba z dvoch členských štátov, čo permanentne polarizovalo situáciu. Jej osud je tiež príkladom toho, že členských štátov vo federácii má byť viac ako dva. Stabilita federatívneho usporiadania musí umožňovať vytvárať koalície medzi členskými štátmi. Podľa Kägi – Diener je ideálnym zoskupenie päť a viac členských štátov.

4.2 Aký model organizácie verejnej správy zvoliť?

V rámci ďalšieho postupu reformy je potrebné v prvom rade potrebné zodpovedať na otázku, aký model správy vecí verejných sa má uplatniť. V ďalšom texte sa zaoberáme iba alternatívou pokračovania existencie unitárneho štátu, s cieľom realizovať stratégiu jeho decentralizácie.

V zásade do úvahy prichádzajú dva modely usporiadania verejnej správy:

- prísne oddelený (duálny) spôsob zabezpečovania verejných úloh, ktorý predpokladá existenciu štátnej správy a územnej samosprávy,
- tzv. „integrovateľný model“ t.j. spoločné pôsobenie oboch zložiek.

Oba modely majú svoje výhody a nevýhody.

Uplatnenie *oddeleného modelu* znamená :

1. inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a samosprávy,
2. výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na samosprávu vyšších územných celkov a na miestnu samosprávu (decentralizácia),

3. diferenciácia odovzdaných kompetencií podľa veľkosti samosprávnej jednotky,
4. presun kompetencií z centrálnej vlády na jej nižšie stupne,
5. výrazne zníženie pôsobnosti štátu v území, redukcia úradov miestnej štátnej správy,
6. presun kompetencií štátu na verejno - právne inštitúcie,
7. vytvorenie mechanizmov kooperácie štátnej správy a samosprávy v území.

Integrovaný model preferuje podstatne citeľnejší vplyv štátnej správy v území. Jeho uplatnenie znamená :

1. Previazanie územnej štátnej správy a územnej samosprávy .
2. Minimálne odovzdanie kompetencií štátu samospráve.
3. Prenesený výkon štátnej správy na „poverené“ mestá, obce a regióny, pri zohľadnení vzťahu medzi veľkosťou územnej a správnej jednotky a efektívnosťou zabezpečovania úlohy.
4. Presun výkonu kompetencií z centrálnej úrovne na jej nižšie stupne.
5. Zachovanie vplyvu štátu na výkon väčšiny kompetencií.

Pre rozhodnutie o budúcom usporiadaní vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou na Slovensku boli porovnané oba modely pomocou šiestich kritérií. Vzhľadom na záväzok vtedajšej slovenskej vlády posilniť samosprávu a decentralizovať moc je hodnotenie zamerané na dopad kritérií na samosprávu.

Kritérium 1 : Vplyv zákonov na činnosť verejnej správy

V rámci oddeleného modelu je štátna správa „viac vzdialená“ od miestneho rozhodovania čo umožňuje lepšie uplatnenie kontrolných mechanizmov dodržiavania zákonnosti.

V rámci integrovaného modelu sa môžu prejavovať snahy o porušovanie zákonov zo strany záujmov miestneho (regionálneho) spoločenstva.

Záver: Riziko u integrovaného modelu je vyššie vzhľadom na možné prepojenie miestnej štátnej a samosprávnej moci pri riešení konfliktných situácií. V rámci oddeleného modelu je samospráva vystavená riziku snáh centrálnej moci meniť jestvujúce zákony resp. ich nedodržiavať (aj v súčasnosti abdikácia na plnenie si svojich úloh a viazanie samosprávy na plnenie záväzkov štátu). Dôsledné uplatnenie oddeleného modelu si teda vyžiada vyššiu ingerenciu územnej samosprávy na príprave celoštátne platných zákonov, čo zmierni napätie pri ich aplikácii.

Kritérium 2 : Objektivita a nestrannosť výkonu verejnej správy

Územná samospráva nebude mať priamy dosah na tvorbu legislatívy a prenesenie výkonu štátnej správy na miestnu úroveň môže zvädzať k snahám o porušovanie zákonov pri riešení konfliktných situácií na miestnej úrovni.

V rámci oddeleného modelu bude výkon územnej správy kontrolovaný priamo občanmi, občianskymi iniciatívami, ale aj kontrolnými, inšpekčnými a dozornými inštitúciami štátu, čo je väčšou zárukou objektívnosti a nestrannosti ako pri integrovanom modeli

Záver: Platia rovnaké závery ako pri kritériu 1

Kritérium 3 : Rešpektovanie pôsobnosti štátnej správy a samosprávy

V rámci oddeleného modelu sú rešpektované obe zložky verejnej správy v prípade jasného definovania kompetencií štátnej správy a kompetencií samosprávy.

V rámci integrovaného modelu sa prelínajú kompetencie štátnej správy a samosprávy, čo vyvoláva riziko narušovania štátnej správy pri prevahe samosprávy, najmä v personálnych otázkach. Naopak pri prevahe štátoprávných kompetencií môže prichádzať k oslabovaniu samosprávneho princípu. Tomuto riziku je síce možné predísť ukotvením dvojitej podriadenosti vedúcich pracovníkov a uplatňovaním inštitucionálneho dozoru a metodického riadenia, čo je však obťažné. Uplatnenie takého prístupu v integrovanom modeli by znamenal podstatne väčšie komplikácie vzhľadom a podstatne rozdielny spôsob fungovania štátnej správy a samosprávy.

Záver: Väčšia miera rešpektovania oboch funkcií sa dá očakávať pri oddelení štátnej správy a samosprávy.

Kritérium 4 : Vzájomná koordinácia činnosti

V rámci oddeleného modelu je koordinácia sťažaná. Vo všeobecnosti platia riziká decentralizovaného systému verejnej správy, medzi ktoré patrí aj sťažné vyjednávanie medzi subjektmi verejnej správy. Riziká je možné redukovať veľmi jasným vymedzením kompetencií a stanovením koordinačných väzieb.

V rámci integrovaného modelu koordinácia nepredstavuje vážny problém.

Záver: Vzájomná koordinácia činnosti verejnej správy je jednoduchšia pri integrácii štátnej správy a samosprávy.

Kritérium 5 : Miera uplatnenia decentralizácie a dekoncentrácie

Oddelený model umožňuje uplatnenie oboch princípov. Efektívnosť decentralizácie je viazaná na výber kompetencií, ktoré samospráva dokáže lepšie zabezpečiť (sú viazané na priame potreby občana), ale aj na veľkosť samosprávneho subjektu z hľadiska efektívneho zabezpečovania služieb. Dekoncentrácia z centrálnej úrovne na jej nižšie stupne tiež nie je problémom a môže sa riadiť rovnako princípom efektívnosti.

V rámci integrovaného modelu sa síce rovnako priblíži výkon verejnej správy k občanovi, ale v prípade, že v rámci tohto modelu bude prevažovať miera prenesených úloh štátnej správy, príde k obmedzovaniu nezávislosti samosprávy a rovnako nebude dôvod na dekoncentráciu výkonu štátnej správy z centrálnej úrovne.

Záver: Miera uplatnenia decentralizácie a dekoncentrácie je závislá najmä na spôsobe realizácie oboch modelov (miera oddelenia, resp. podiel originálnych a prenesených kompetencií), ale vzhľadom na stav na Slovensku by bolo, z hľadiska nezávislosti miestnej samosprávy, uplatnenie integrovaného modelu krokom späť.

Kritérium 6 : Objem výdavkov a prehľadnosť finančných tokov

V rámci oddeleného modelu je podstatne vyššia prehľadnosť výdavkov na štátnu správu a na samosprávu, ako aj prehľad finančných tokov. Objem bežných výdavkov samosprávy môže, po uplatnení prípadných jednorazových výdavkov spojených s odovzdaním kompetencií, klesnúť, vzhľadom na podstatne lepšiu kontrolu volenými orgánmi. Oddelený model znamená nižší podiel verejných financií v štátnom rozpočte a tým aj nižšie výdavky.

Integrovaný model si vyžaduje rovnako jednorazové výdavky (už doterajšia realizácia miestnej štátnej správy je toho dôkazom). V tomto modeli sú však finančné toky podstatne neprehľadnejšie, pričom môžu nastať výraznejšie spory pri uplatnení systému štátnej pokladnice vzhľadom niekoľkoročnú existenciu nezávislej samosprávy.

Záver: V zásade je možné konštatovať, že výdavky nie sú rozdielne, ale rozhodujúca je skutočnosť, že pri duálnom systéme sú prehľadnejšie finančné toky.

Záver

Z porovnania kritérií vychádza výhodnejšie realizácia oddeleného modelu verejnej správy t.j. pokračovanie v procese oddelenia štátnej správy od samosprávy, decentralizácie kompetencií zo štátu na samosprávu. S odovzdaním kompetencií samospráve je nevyhnutné odovzdať jej aj majetok potrebný na zabezpečovanie verejných úloh a preto je neoddeliteľnou súčasťou reformy aj deetatizácia súčasného štátneho majetku. Je potrebné pristúpiť k jasnému vymedzeniu kompetencií, ktoré budú v správe miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkov. Decentralizačný krok si vyžaduje zásadnú zmenu daňového systému, systému finančného vyrovnávania a nové rozpočtové pravidlá, ale aj realizáciu opatrení smerujúcich k obmedzovaniu rizika nadmerného zadlžovania sa miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkov, opatrenia smerujúce k obmedzeniu neochoty participovať na celoštátnych programoch, prípadne obmedzenie, ktoré by mali dopad na zlú platobnú bilanciu štátu ako celku.

4.3 Územno – správna reforma

Ukrajina zažila už viacero koncepčných materiálov týkajúcich sa územnosprávnej reformy. Ani jeden však nebol realizovaný. Dôvodom bolo viacero, ale tými hlavnými sú, podľa nás, už spomínané nevhodné politické prostredie na centrálnej úrovni a tradície z čias existencie ZSSR.

V nevhodnom politickom prostredí sa zásadné politické reformy stávajú predmetom straníckych „obchodov“, čo znemožňuje ich dostatočnú prípravu a najmä ich seriózne od komunikovanie. Okrem toho sú politici viac orientovaní na riešenie svojej vlastnej existencie, ako na realizáciu reformných opatrení.

Druhým problémom je dilema medzi proklamáciami a snahami časti predstaviteľov samosprávy a ukrajinských elít presadiť organizovať verejnú správu v zmysle európskych dohovorov (Európska charta miestnej samosprávy a Európska charta regionálnej samosprávy) a tradičným chápaním systému verejnej správy exekutívou, ktoré má korene z obdobia existencie ZSSR. To spôsobuje zásadný problém pri celkovej transformácii spoločnosti. Posunu smerom k nastoleniu

princípov európskych dohovorov nenahráva ani veľmi vlašný prístup politikov Európskej únie k ukrajinským snahám o vstup do EÚ.

Podoba územnosprávneho členenia úzko súvisí s rozhodnutím o štátnom usporiadaní Ukrajiny. Každý variant bude mať iný priemet do územia. Týka sa to najmä delenia kompetencií medzi centrálnou vládou (štátom) a jej nižšími správnymi celkami. Vždy by však mala platiť korelácia medzi pridelenou kompetenciou a veľkosťou územnosprávnej jednotky odvodená od princípu a trojuholníka subsidiarity:

Trojuholník subsidiarity

Je nespravodlivosťou a súčasne nekonečným smrteľným zlom a narušením správneho poriadku prisúdenie väčším a vyšším združeniam to, čo môžu robiť nižšie podriadené organizácie.

Pápežská encyklika 1931 (na tému subsidiarity).

Ľudia, ktorí rozhodujú musia byť tí istí ľudia, ktorí za rozhodnutie zaplatia a musia to byť tí istí ľudia, ktorí budú žiť s dôsledkami rozhodnutia.

V rámci pripravovanej územnosprávnej reformy (2005) sa uvažovalo so zánikom správnej jednotky na úrovni rajón a s novým rozdelením kompetencií. Pre obce (teritoriálna hromada), ktorých veľkosť sa navrhuje cca 4-5 000 obyvateľov, sa počítalo aj s úlohami, ktoré vo väčšine európskych štátov zabezpečujú podstatne väčšie územnosprávne jednotky. Uvažovalo sa s pomerne komplikovaným systémom financovania územnej samosprávy, založenom na odhade potrebných výdavkov, predpokladaných vlastných príjmov a subvencii zo štátneho rozpočtu. Tieto prepočty sa majú realizovať každý rok pre všetky úrovne verejnej správy. Výsledkom pre väčšinu samosprávnych jednotiek je ich závislosť od účelového transferu zo štátneho rozpočtu, od obmedzených vlastných voľných zdrojov na zabezpečovanie diferencovaných potrieb obyvateľov v obciach a regiónoch a od problému pri presune ďalších kompetencií. Celý systém je v rozpore s vyššie uvedeným trojuholníkom subsidiarity a proti budovaniu občianskej spoločnosti a miestnej demokracie. Ďalšou nevýhodou, pri navrhovanom systéme, je pre samosprávne jednotky chýbajúca motivácia hľadať efektívne a úsporné riešenia.

Je zrejmé, že Ukrajina a jej správne jednotky budú v najbližších desaťročiach počítať chýbajúce verejné finančné prostriedky, ako dôsledok desaťročia trvajúceho centrálného plánovania a obrovských modernizačných dlhov na sociálnej a technickej infraštruktúre. Preto sú reformy nevyhnutné a mali by byť zamerané na :

- nové rozdelenie kompetencií medzi verejný a súkromný sektor a v rámci verejného sektora s cieľom znížiť verejné výdavky
- uskutočniť územnosprávnú reformu tak, aby sa verejné prostriedky efektívne využili vo väzbe na prerozdelené kompetencie

Ak vychádzame z úvahy, že nepríde k radikálnej zmene ústavy, Ukrajina bude naďalej unitárnym štátom a zároveň sa chce stať v budúcnosti súčasťou euroatlantických štruktúr, je potrebné pri návrhu nových samosprávnych jednotiek rešpektovať európsku chartu. Z pohľadu naplnenia dostatočnej miery nezávislosti týchto jednotiek považujeme za rozhodujúce naplnenie princípov ich financovania. Ide o to, aby mali samosprávy zákonmi garantované:

- zdroje úmerné zodpovednosti, ktoré vymedzuje ústava a zákony,
- právo na dostatočné zdroje a voľnú dispozíciu s nimi,
- aspoň časť prostriedkov z miestnych daní a poplatkov,
- pokiaľ je to možné, najmä neúčelové dotácie,
- pestrosť a života schopnosť finančného systému,
- vhodné finančné vyrovnávanie rozdielnej daňovej sily obcí a regiónov,
- prerokovanie spôsobu pridelovania prerozdelených zdrojov,
- prístup k úverom.

Komunálna reforma ako východisko, ako prvý krok ? ¹⁷⁾

Oblasť spájania, fúzie, obcí je v zásade veľmi dobre preskúmaná a zdokumentovaná. Je možné získať mnohé skúsenosti a poznatky. To však nemení nič na tom, že v každom spájaní ide o jedinečný projekt, so svojimi otázkami a problémami, ktoré nie je možné riešiť jednotným spôsobom. Každá fúzia má však prakticky tri etapy:

1. „roztopenie“, prelomenie obáv a odporu
2. realizácia zmeny, pričom na počiatku musia byť ubrzdnené prehnané očakávania
3. stabilizácia novej štruktúry

V úvode tejto kapitoly sme definovali tézu: „Predpokladom stability štátu a demokracie je silná miestna samospráva“. Vzhľadom na súčasnú územnosprávnú štruktúru sa javí prioritným rozhodnutie o štruktúre na miestnej úrovni. Prijaté riešenie výrazne ovplyvní rozhodovanie o zachovaní, resp. zrušení verejnej správy na úrovni rájón, ale aj o rozsahu kompetencií a spôsobe financovania najnižšej úrovne verejnej správy.

Z diskusie s predstaviteľmi rôznych inštitúcií na Ukrajine bola neustále nastroľovaná otázka veľkosti štruktúry obcí a s tým spojené problémy. V diskusiách odznali rôzne námety, napríklad :

Institute of Civil Society

- „ každá obec chce školu, zdravotníctvo, ale aká je efektívnosť“
- „ čo s malými obcami mimo centier osídlenia“
- „ v malých obciach sú veľké výdavky na mzdy“
- „väčšie je lepšie a efektívnejšie“
- „ hromady (obce) by nemali byť menšie ako 4-5 000 obyvateľov“

Asociácie miest Ukrajiny

- mala by sa realizovať asymetrická decentralizácia na cca 2000 konsolidovaných miest a mestečiek
- pri spájaní obcí je potrebné rešpektovať vzdialenosť 10-15 km od centra
- v pôvodnej obci je potrebné zachovať pracovisko úradu

17) V texte sú uplatnené poznatky so spoločného projektu M.E.S.A.10, Združenie miest a obcí Slovenska a kantónu Luzern

Ministerstvo financií

- obce nemajú stanovené hranice katastrálnych území

NARDA

- najväčším problémom je municipalizácia
- prijať dobrovoľné, ale motivačné riešenie a neplatiť mzdové náklady malým obciam, ktoré sa nechcú zlúčiť

Zdá sa teda, že kľúčom k pokračovaniu procesu decentralizácie je komunálna reforma. Musí však byť založená na troch paralelne pripravených pilieroch : nové rozdelenie kompetencií, nový systém financovania územnej samosprávy a štrukturálna reforma, čiže kombinácia fúzie obcí (municipalizácia) a ich vzájomná spolupráca. Často sa pri takomto projekte zúčastnení pýtajú na dôvody pre fúziu, zlučovanie, obcí. Je ich niekoľko:

- výkonnosť verejných služieb (kvalita, profesionalita, personál, odborníci),
- náklady (finančný potenciál obcí, potreba infraštruktúry a investícií),
- schopnosť jednaní v rámci spoločného priestoru (spoločenstvá orientované na riešenie ich problémov),
- schopnosť jednaní smerom von, využitie spoločného potenciálu,

ale aj :

- demokratizácia, dodržiavanie práva
- rozvojové možnosti
- znižovanie miery finančného prerozdelenia cez štátny rozpočet, apod.

Komunálna reforma je politicky veľmi citlivá a preto nemá medzi politikmi dostatok zástupcov dovtedy, kým sa nepodarí pre jej realizáciu získať občanov. A to nie je možné dosiahnuť predložením jedného plošného riešenia. Preto nepovažujeme za rozhodujúcu diskusiu o minimálnej veľkosti najmenejšej samosprávnej jednotky v rámci celej Ukrajiny. Podľa nášho názoru nie je ani možné na takom obrovsky diferencovanom území akým je Ukrajina povedať plošne, že to má byť minimálne 4 000 obyvateľov. Možno by bolo dokonca vhodné uvažovať v každej oblasti, vzhľadom na spomínané obrovské rozdiely s inou stratégiou, s rozličnými spôsobmi fúzií, zlučovania obcí. Treba brať zreteľ na historickú, kultúrnu, zemepisnú, urbanistickú a ekonomickú rôznorodosť obcí a regiónov.

V mnohých štátoch zvolili pri rozhodovaní o fúzii obcí skôr ekonomické kritériá, napríklad :

- stanovenie minimálnej výšky finančných prostriedkov na zabezpečovanie kompetencií, z čoho sa odvinul počet obyvateľov,
- stanovenie požiadaviek na správu a na existenciu základnej školy,
- definovanie minimálnej miery zadĺženia a podobne.

Veľký význam má premyslená komunikácia s občanmi v mikroregiónoch. Chyby v nej môžu už na počiatku spôsobiť zásadné odmietnutie projektu. Ide o dlhodobý projekt, pretože direktívne centrálné rozhodnutia jedným zákonom sa už v Európe nedarí realizovať minimálne 25 rokov. Treba mať na zreteli, že zlučovaním obcí zasahujeme do ich identity a často je príslušnosť k obci, ku komunite, to posledné čo v chudobných regiónoch drží obyvateľov „pri živote“. To čo platí o prežívaní národov vďaka existencii regionálnych komunít, platí dvojnásobne v prípade obcí. Inými slovami, ak by mali pristúpiť na to, že im niečo berieme, musia dostať jasnú odpoveď na otázku, čo za túto obeť dostanú. Čo ich má motivovať k takémuto kroku. Má to byť viac financií, má to byť lepšia dostupnosť služieb,?

Ťažiskovými bodmi pri komunálnej reforme by mali byť:

- definovanie štruktúry kompetencií pre úroveň obcí (hromad), pri rešpektovaní princípu subsidiarity a princípu ultra vires,
- nový spôsob financovania, zavedenie spravodlivého a transparentného systému finančného vyrovnávania,
- prvé definovanie cieľovej štruktúry osídlenia,
- podpora diskusie o reforme,
- navrhované postupy a podnety,
- pilotné projekty.

Z príkladov mnohých iných krajín sa ukazuje najlepším riešením pri fúzii obcí orientácia na prirodzené centrá. Pri ich definovaní je potrebné využiť viac kritérií, napríklad : súčasná štruktúra centier podľa počtu obyvateľov, historické centrá osídlenia, historické administratívne centrá, školské centrá, zdravotnícke centrá, centrá dochádzky za prácou, centrá dochádzky do škôl, dopravné centrá, poštové centrá, matričné centrá, fi-

nančné centrál, centrál podnikania. Problémom môže byť definovanie centier v odľahlých periférnych oblastiach, na hraniciach oblastí. V takomto prípade je možno vhodné radšej umožniť presah nových municipalít cez hranice oblasti, ako nútiť obce k fúzovaniu mimo spádovej oblasti.

Je potrebné si uvedomiť, že spájanie obcí by nemalo byť iba jednostranným rozhodnutím centrálnej vlády. Tá by mala byť pri tom nápomocná (metodicky, finančne, komunikácia s verejnosťou). Preto je dôležité od počiatku komunikovať v mikroregiónoch, možno spočiatku aj na neformálnej báze. S miestnymi elitami, bez verejnosti, bez médií. Skrátka je potrebné získať spojencov. Problémy môžu nastať v regiónoch, kde neexistujú prirodzené centrál. Prínos síce môžu mať všetky obce, ale spor bude o názov novej municipality, o tom kde má byť škola, úrad, ... V takýchto prípadoch trvá negociácia dlhšie.

Výsledkom fúzie nesmie byť zhoršenie súčasnej situácie pre občanov, ale práve naopak jej zlepšenie. A rovnako obce, ktoré sú súčasťou fúzie a majú najlepšie finančné postavenie nesmú stratiť. Fúzie obcí majú význam len vtedy, ak sa nové municipality dokážu z veľkej miery financovať sami. Preto je na počiatku veľmi dôležitý finančný impulz zo strany centrálnej vlády. Domnievame sa, že je nevyhnutné vyriešiť problém štruktúry osídlenia a až na základe zhody v ňom rozhodnúť o rušení, resp. ponechaní územného celku rajón. Vyriešením tohto problému a jasným vymedzením hraníc „nových obcí“ sa vytvoria podmienky aj pre zavedenie novej dane s miestnym určením - dane z nehnuteľnosti.

Dohoda medzi elitami je nesmierne dôležitá. A skutočnosť, že názory sa rôznia aj medzi priaznivcami decentralizovaného štátu svedčí aj výsledok nášho okrúhleho stola na tému územno-správnej reformy na Ukrajine v roku 2006. V diskusii odzneli dva návrhy zlučovania obcí:

- tzv. trans-regionálny scenár (vznik menších komunít, predpokladáme podľa pôvodného návrhu o veľkosti cca 4-5 000 obyvateľov)
- regionálny scenár, ktorý hovorí o väčších komunitách

Predstavitelia samosprávnych inštitúcií presadzovali vznik menších komunít a predstavitelia centrálnych odborných inštitúcií scenár väčších komunít.

4.4 Zmena financovania územnej samosprávy

V prípade priklonenia sa k oddelenému modelu verejnej správy (kapitola 4.1) je nevyhnutná zmena súčasného spôsobu financovania územnej samosprávy.

Základnými cieľmi zmeny by mali byť :

1. samostatnosť – územná samospráva by mala samostatne rozhodovať o použití vlastných príjmov. To znamená jednoznačný odchod o prevažujúcich transferov, najmä účelových, zo štátneho rozpočtu
2. zodpovednosť – decentralizáciou kompetencií a financií (fiskálna decentralizácia) sa presunie skutočná zodpovednosť na volené orgány územnej samosprávy
3. spravodlivosť – je potrebné odstrániť subjektívne vplyvy pri rozhodovaní o smerovaní verejných prostriedkov . Je vhodné zaviesť prerozdeľovací vzorec založený na objektívnych kritériách.
4. transparentnosť – prerozdeľovanie založené na overiteľných údajoch, definovanie presného spôsobu a termínov poukazovania výnosu a spôsob ročného vysporiadania
5. stabilita – nevyhnutnosť uzákonenia, že zmeny je možné robiť iba so súhlasom samosprávy, vytvorenie podmienok pre zostavovanie stabilného rozpočtu príjmov a výdavkov na trojročné obdobie.

Pri hľadaní nového spôsobu je potrebné mať na zreteli, že verejné služby je možné podľa spôsobu financovania rozdeliť do 4 skupín :

1. všeobecné verejné služby, ktoré slúžia všetkým obyvateľom, pričom definovanie ich užívateľov a rozdelenie nákladov medzi nich je veľmi zložitá. Preto sú financované všeobecným zdanením obyvateľstva. Príkladom je verejné osvetlenie, riadenie dopravy, polícia, hasiči,....
2. verejné služby, pri ktorých je možné identifikovať spotrebiteľov a aj rozsah ich spotreby. Patria sem dodávky vody, elektriky, plynu, hospodárenie s odpadom,....
3. služby prinášajúce prospech aj obyvateľom iných území. Napríklad ochrana

životného prostredia, preventívna zdravotnícka starostlivosť,...

4. infraštruktúra, ktorá prináša úžitok v dlhodobom pohľade a mala by byť financovaná úvermi.

Decentralizácia zodpovednosti za zabezpečovanie verejných služieb, t.j. decentralizácia výdavkov, si vyžaduje aj decentralizáciu zdrojov príjmov zo štátneho rozpočtu do rozpočtov územnej samosprávy. Existuje viacero spôsobov ako pristúpiť k decentralizácii zdrojov príjmov :

- zvýšením daňových príjmov posilnením daňového určenia
- transfermi zo štátneho rozpočtu.

Posilnenie daňového určenia je možné zvýšením potenciálu existujúcich daňových príjmov miestnej samosprávy, presunom daňovej právomoci zo štátu na obce a vyššie územné celky, možnosťou samosprávy stanoviť prirážku k štátnej dani, alebo kombináciou predchádzajúcich možností. Posilnenie daňového určenia zvyšuje osobnú zodpovednosť, prispieva k zvýšeniu kvality riešení, prináša výhodu v diferencovanom riešení problémov, prispieva k transparentnosti hospodárenia a rozhodovania, zvyšuje mieru informovanosti, umožňuje vyššiu mobilizáciu zdrojov a umožňuje vyššiu občiansku participáciu na poskytovaní verejných služieb.

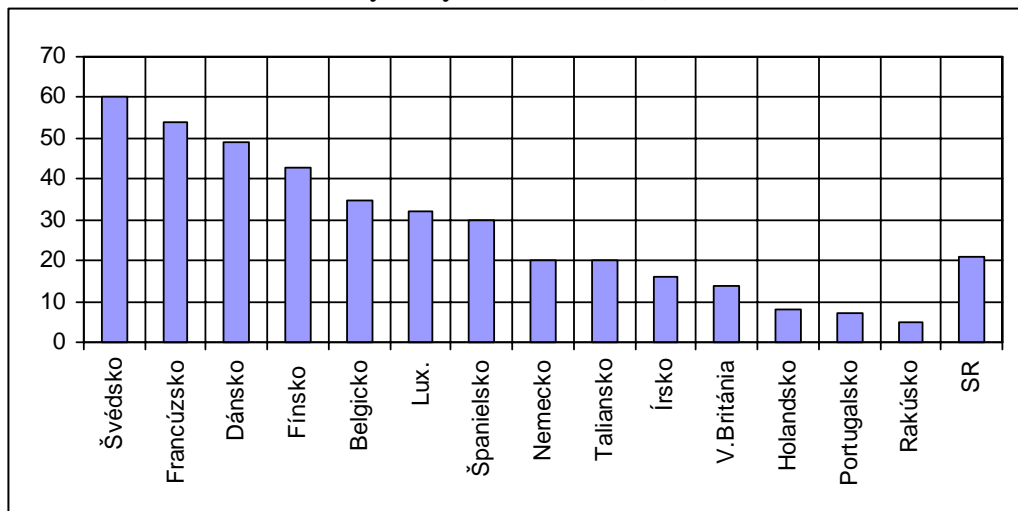
Transfery zo štátneho rozpočtu sa rozdeľujú na dve kategórie: zákonom stanovený podiel na štátom vyberaných daniach, resp. účelové, resp. neúčelové dotácie. Transfery

zo štátneho rozpočtu zmierňujú vertikálnu fiškálnu nerovnosť, zabezpečujú horizontálnu fiškálnu rovnováhu, neutralizujú externality, prispievajú k stabilizácii a ekonomickému rozvoju, umožňujú realizovať makroekonomické ciele.

Prakticky vo všetkých štátoch Európy existuje kombinácia vlastných daňových príjmov (daňové určenie) a transferov financií medzi úrovňami verejnej správy. V niektorých štátoch zákonodarca prenecháva nižším správnym celkom zavádzať miestne dane (Nemecko, Luxembursko, Belgicko). Vo väčšine štátov je však zavádzanie nových daní v priamej kompetencii zákonodarcu.

V miestnych daniach umožňuje zákonodarca manévrovanie (stanovenia sadzieb, prirážok) územnej samosprávy. V severských štátoch sa to týka najmä dane z príjmov fyzických osôb, vo Francúzsku dane z nehnuteľnosti. V týchto štátoch je v miestnych daniach voľnosť v určovaní sadzby daní, ako dôsledok presunu kompetencií zo štátu na nižšie úrovne verejnej správy. V Belgicku je voľnosť sadzby v oblasti miestnych poplatkov a v prirážke k dani z príjmu fyzických osôb. V Španielsku je možné upravovať sadzby v rámci rozpätia stanoveného zákonom, obdobne je to v Rakúsku pri miestnych daniach a poplatkoch. V mnohých štátoch je táto možnosť určovania sadzieb veľmi obmedzená. Zaujímavosťou je, že štáty s vyššou manévrovacou schopnosťou (Dánsko, Fínsko, Švédsko) vyberajú 1-2 miestne dane, zatiaľ, čo napríklad na Slovensku je to 8 miestnych daní + poplatok za komunálny odpad.

Možnosť manévrovania vo vybraných štátoch EÚ (%)



Zmena financovania územnej samosprávy na Ukrajine by sa týkala najmä doterajších štátnych dotácií orgánom územnej samosprávy, rozšírenia rozsahu miestnych daní a taktiež systému vyrovnávania medzi obcami a medzi vyššími územnými celkami. Jednou z hlavných myšlienok je to, aby štát prestal poskytovať obciam účelové dotácie na špecifické činnosti a konkrétne zariadenia. V mnohých prípadoch sa totiž prejavujú požiadavky získať dotáciu aj v prípadoch, keď neexistuje skutočná potreba. Na druhej strane je aj pre štát dôležité, aby zjednodušil systém, čo povedie k nižšiemu počtu zamestnancov centrálnych orgánov, ktoré mali na starosti prerozdeľovanie verejných financií.

V štátoch Európy, ale aj v zámorí, prevládajú tri kategórie miestnych daní : daň z pozemkov (nehnutelností), daň z príjmov fyzických osôb a miestna daň z hospodárskej činnosti fyzických a právnických osôb. Vo všetkých štátoch existuje aspoň jedna z uvedených troch daní. Tieto dane sú územne definovateľné a existuje úzke prepojenie medzi daňovníkom a miestom jeho trvalého pobytu. Príjem z týchto daní je stabilný a relatívne vyrovnaný počas celého roka.

Posilnenie daňovej právomoci obcí a vyšších územných celkov je možné zvýšením právomocí obcí pri stanovovaní sadzieb v miestnych daniach a poplatkoch.

Nový systém finančného vyrovnávania spočíva v určení dane (daní), ktorých % výnosu bude patriť územnej samospráve, v stanovení podielu obcí a vyšších územných celkov na tomto výnose, v stanovení vzorca, podľa ktorého sa výnos z tejto dane bude distribuovať do rozpočtov jednotlivých obcí a jednotlivých vyšších územných celkov, na základe schváleného zákona.

Obdobne ako v iných štátoch sa ukazuje ako vhodné zaviesť kombináciu posilnenia daňového určenia, t.j. zvýšenie existujúcich daňových právomocí a tým aj príjmov územnej samosprávy a zavedenia nového spôsobu finančného vyrovnávania existujúcich rozdielov v daňovej sile obcí a regiónov. Celkovú zmenu je potrebné vnímať aj v súčinnosti so zmenami financovania preneseného výkonu štátnej správy. Európska charta miestnej samosprávy definuje nasledovné princípy financovania, ktoré je nutné splniť, ako podmienku jej ratifikácie.

- zdroje musia byť úmerné zodpovednosti, ktoré vymedzuje ústava a zákony,
- samospráva ma mať právo na dostatočné zdroje a voľnú dispozíciu s nimi,
- aspoň časť prostriedkov z miestnych daní a poplatkov,
- pokiaľ je to možné, tak majú prevládať neúčelové dotácie,
- potrebná je pestrosť a životaschopnosť finančného systému,
- efektívne finančné vyrovnávanie,
- prerokovanie spôsobu pridelovania prerozdeľovaných zdrojov so samosprávou,
- prístup k úverom.

Po zmene systému financovania na Slovensku od 1. januára 2005 :

- **27,5 %** príjmov obcí prichádza zo **štátneho rozpočtu do rozpočtov obcí**, ktorými zabezpečujú prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, z toho do regionálne školstvo z kompetencií obcí tvorilo v roku 2006 takmer 99% . Ostatok tvoria výdavky na administratívne úkony v oblasti stavebného poriadku, matriky, pozemných komunikácií a bývania. Navyše, aj v prípade financovania regionálneho školstva môže obecné zastupiteľstvo presunúť 20% celoštátneho normatívu z jednej školy na druhú.
- **72,5 %** príjmov obcí sú ich **vlastné príjmy** a takmer **50 %** sú **vlastné daňové príjmy**.

ČASŤ 5: ZHRNUTIE

1. Predpokladom realizácie zásadných zmien v každom štáte sú okrem dobrého inštitucionálneho vybavenia a kvalitnej legislatívy aj priaznivé politické podmienky na centrálnej úrovni a ochota zvolených politikov zmeny realizovať.

2. Často sa pri rozlišovaní chudobných a bohatých národov používa ako argument nedostatok zdrojov pre ekonomický rast. Táto hypotéza sa však nezakladá na pravde. Z viacerých porovnávacích štúdií vyplynulo, že príjem na hlavu určujú skôr inštitúcie a politika, akú si ľudia zvolili a nie prírodné zdroje, alebo počiatočné nedostatky prechodných období. Chudobné krajiny, ktoré si zvolili dobré inštitúcie a dobrú, prorozvojovú, politiku rastú rýchlejšie ako bohaté. Kľúčovým faktorom nie je ani malosť, resp. veľkosť štátu, ani prerozdelenie majetku smerom k ľuďom s nízkymi príjmami. Zmeny nemožno dosiahnuť nesystémovými, nekoordinovanými krokmi. Zmeny sú možné tam, kde sú dostatočne zabezpečené vlastnícke práva a tam kde existujú inštitúcie zabezpečujúce vzťahy, kontrakty, nestranne.

3. Úspešné spoločnosti sú zvyčajne demokracie s viacerými politickými stranami, s ústavou a listinou ľudských práv a slobôd, ktoré obmedzujú centrálnu moc. Majú tiež rôzne poistky, ktoré vyvažujú druhy moci v štáte: nezávislé súdnictvo, ústavný súd, dvojkomorový systém parlamentu. Úspešné krajiny decentralizujú moc do regiónov a podporujú angažovanosť obcí v miestnych záležitostiach. Cenia si vlastníctvo a slobodu jednotlivca.

4. Napriek tomu, že existujú rozdiely v kritériách, ktorých naplnenie môže priniesť krajine prospech z procesu decentralizácie a súčasného stavu na Ukrajine domnievame sa, že je vhodné začať s postupným procesom realizácie tejto stratégie, ktorá sa bude opierať o tri stĺpy:

- opätovné posúdenie rozdelenia kompetencie medzi úrovňami verejnej správy,
- návrh nového spôsobu financovania regionálnej a miestnej samosprávy,
- zmeny v územno-správnom usporiadaní na úrovni obcí (komunálna reforma)

5. Občan hodnotí štát nielen ako zvrchovanú inštitúciu, ale aj podľa toho, do akej miery sa štát približuje k ľuďom a ako štát uplatňuje svoju moc. Štát totiž nie je iba inštitúciou, je najmä politickým spoločenstvom občanov.

6. Z hľadiska nášho poznania je najmenej vhodnou alternatívou ponechanie unitárneho, centralizovaného štátu. Je to zrejmé aj z udalostí posledných rokov. Centrálna vláda je neustále vystavovaná odstredivým silám, či už z dôvodov etnicko – kultúrnych alebo geograficko – ekonomických. Omnoho prijateľnejším riešením je unitárny, decentralizovaný až regionalizovaný, štát. V prípade realizácie stratégie decentralizácie je vhodné uplatniť všetky jej formy : dekoncentrácia v rámci štátnej správy, presun právomoci a zodpovednosti na územnú samosprávu, presun právomocí na vládne aj mimovládne agentúry a privatizáciu.

7. Javí sa nám vhodné uplatniť oddelený model verejnej správy, čo znamená inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a samosprávy, výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na samosprávu vyšších územných celkov a na miestnu samosprávu (decentralizácia), diferenciácia odovzdaných kompetencií podľa veľkosti samosprávnej jednotky, presun kompetencií z centrálnej vlády na jej nižšie stupne, výrazne zníženie pôsobnosti štátu v území, redukcia úradov miestnej štátnej správy, presun kompetencií štátu na verejno – právne inštitúcie, vytvorenie mechanizmov kooperácie štátnej správy a samosprávy v území.

8. Predpokladom stability štátu a demokracie je silná miestna samospráva. Vzhľadom na súčasnú územnosprávnú štruktúru sa javí prioritným rozhodnutie o štruktúre na miestnej úrovni. Prijaté riešenie výrazne ovplyvní rozhodovanie o zachovaní, resp. zrušení verejnej správy na úrovni rajón, ale aj o rozsahu kompetencií a spôsobe financovania najnižšej úrovne verejnej správy. Z príkladov mnohých iných krajín sa ukazuje najlepším riešením pri fúzii obcí orientácia na prirodzené centrá.

9. Výsledkom fúzie obcí nesmie byť zhoršenie súčasnej situácie pre občanov, práve naopak, jej zlepšenie. A rovnako obce, ktoré sú súčasťou fúzie a majú najlepšie finančné postavenie nesmú stratiť. Fúzie obcí majú význam len vtedy, ak sa nové municipality dokážu z veľkej miery financovať samy. Preto je na počiatku veľmi dôležitý finančný impulz zo strany centrálnej vlády.

10. Decentralizácia zodpovednosti za zabezpečovanie verejných služieb, t.j. decentralizácia výdavkov, si vyžaduje aj decentralizáciu zdrojov príjmov. Zmena financovania územnej samosprávy na Ukrajine by sa týkala najmä zvýšenia významu miestnych daní a takisto zavedenia nového systému finančného vyrovnávania medzi novovytvorenými obcami a medzi oblasťami.

Literatúra

- Bahl, Roy W.
Comparative Federalism, Trends and Issues in the US, China, Russia, 1995
- Bodo, Robert – Nižňanský, Viktor
Ukrainian Local and National Government Officials Study Tour to Slovakia, Support to Building of Local Democracy Ukraine, Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01, USAID – RTI, Kyjev, 2006
- Kägi- Diener, Regula
Breviár federalizmu, Švajčiarske helsinské združenie, Bratislava, 2000
- Lange, Nico
Rasende Stillstand, Konrad Adenauer Stiftung, Kyjev, 2007
- Lutsenko, Zoya
Prehľad verejnej správy v Ukrajine postavenej na platnej legislatíve, Support to Building of Local Democracy Ukraine, Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01, M.E.S.A. 10, Bratislava 2006
- Mikloš, Ivan
Slovakia : A Story of Reforms (Change of the Socio - economic Model with Limited Liability, Bratislava, 2007
- Nižňanský, Viktor
Decentralizácia na Slovensku (Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005), Úrad vlády SR, Bratislava, 2005
- Nižňanský, Viktor - Hallová, Katarína (ed.)
Skúsenosti kantónu Luzern s komunálnou reformou, M.E.S.A. 10, Bratislava, 2007
- Nižňanský, Viktor - Nadruga, Oksana
Report on Seminars in Ukraine, Support to Building of Local Democracy Ukraine, Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01, M.E.S.A. 10, Bratislava 2006
- Scherbyna, Iryna – Fyshko, Jevhen
Prehľad súčasného stavu vo finančnom verejnom sektore Ukrajiny a návrhy zohľadňujúce vyžadované zmeny, Support to Building of Local Democracy Ukraine, Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01, M.E.S.A. 10, Bratislava 2006
- Swanepoel, Marc
Základy tvorby bohatstva, Nadácia F. A. Hayeka, Bratislava, 1995
- www.ukrembassy.sk

Ing. Viktor Nižňanský, PhD.- Robert Stephan Bodo, M.A.

LOCAL DEMOCRACY IN UKRAINE

Summary of findings, theses and ideas to support local democracy in Ukraine

May 2007

CONTENT

Glossary of abbreviations used	40
Part 1 – INTRODUCTION	41
Part 2 – STARTING POINTS	43
2.1 Geographic and Economic	43
2.2 Political	44
2.3 Territorial – Administrative Organization.....	48
2.4 Territorial Self-Governance Funding	49
2.5 Wealth of the State	54
Part 3 – WHICH TYPE OF STATE ORGANIZATION TO CHOOSE?	59
3.1 Protection of the “Ideal” System Through the Decentralization of Power.....	59
3.2 Is Ukraine Prepared for Decentralization?	61
Part 4 – WHAT NEXT?	63
4.1 Several Alternatives to State Organization.....	63
4.2 Which Public Administration Model to Choose?	65
4.3 Territorial –Administrative Reform.....	68
4.4 Changes in Territorial Self-Governance Funding.....	70
Part 5 –SUMMARY OF CONCLUSIONS	73
References.....	75

This text conveys the private opinions of the authors and may not represent the official views of the respective donors and institutions

Glossary of abbreviations used

ANO	Alliance of the New Citizen
AUC	Association of Ukrainian Cities
BYUT	Bloc of Yulia Tymoshenko
CSFR	Czech and Slovak Federative Republic
EU	European Union
GDP	Gross Domestic Product
HZDS-LS	Movement for a Democratic Slovakia – People's Party
KDH	Christian Democratic Movement
MBR	Municipal Budget Reform Project
M.E.S.A. 10	Center for Economic and Social Analyses
NARDA	National Association of Regional Development – Ukraine
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NR SR	National Council of the Slovak Republic
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
RTI	Research Triangle Institute International
SDK	Slovak Democratic Coalition
SDKU	Slovak Democratic and Christian Union
SDL	Party of the Democratic Left
SlovakAid	Slovak Official Development Assistance
SMER	Direction - Social Democracy
SMK	Party of the Hungarian Coalition
SR	Slovak Republic
SRN	Federal Republic of Germany
U.S.	United States
USAID	U.S. Agency for International Development
VPN	Public against Violence
HTU	Higher Territorial Units
USSR	Union of Soviet Socialist Republics

PART 1 - INTRODUCTION

I don't know Ukraine well, having visited and worked there for only several weeks at a time during the scope of two international projects.

My first assignment took place between 2005 and 2007, when I was invited by the RTI International to compose both a report and recommendations (from the Slovak point of view) about Ukrainian territorial-administration reform. I was then honored to present these conclusions at an international conference organized by the Ukrainian government and The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, and deliver findings about the performance of the Slovak non-governmental organization M.E.S.A 10 to my Ukrainian partners.

Second, in the year 2006, thanks to Slovak government assistance (SlovakAid) by way of the project "Support for Building Local Democracy in Ukraine", which was implemented by M.E.S.A 10, AUC and RTI International. Twenty-one Ukrainian experts and representatives of the government and local self-government participated in a 'Study Trip' which was held in the city of Piešťany. Within the scope of the project those who helped carry out the Slovak reforms lectured about the changes in Slovakia during the years 2002 – 2006. Following the 'Study Trip,' four of the experts, Ivan Mikloš, Iveta Radičová, Peter Pažitný and myself, detailed both the pros and cons of Slovakian reform at a conference in Kyiv. In fall 2006, I participated in a 4,000 km long ride through several regions of Ukraine including Mykolaiv, Zaporizhzhia, Chernivtsi, Zakarpacie and Kyiv. The trip included nine conferences and discussion forums with more than 400 representatives of central and regional governments as well as non-governmental organizations. The objective of these events was to support discussion about the necessity of creating strong local self-governance.

These five weeks left me with many strong feelings. I was surprised by the huge natural and human potential and happy because I met many educated and friendly people.

However, I bore witness to many obvious differences not just economic in nature, but in the very structure of habitation, historical development of individual areas, differences in the size of the cities, home construction and the character of the country. These differences are logical because they are the outcome of long-term development and political decision making in Ukraine. Historical development connected homogenous regions with hundreds of years of tradition (especially the Western regions) into one state. Some of these regions experienced conditions of power typical for Europe (monarchy, capitalism, democracy). Other regions do not have any such experience at all; experiencing only totalitarian and centralistic practices.

Ukraine had become the center of foreign interest after the so-called "orange revolution". As in Slovakia, many international institutions (public and private) came to Ukraine with the aim of assisting in the areas of economy or security. However, it must be stated that that aid targeted not only Ukraine but the state institutions themselves. As in Slovakia, the response varied from grateful acceptance to outright refusal. You could hear the slogan "we don't want another's, we won't give up ours".

I perceive that the fears of the current Ukrainian government in relation to territorial integrity is the result of centralism and a desire to preserve a unitary state. Even though under different conditions, a similar situation occurred in Slovakia -- where such fears lingered for at least a decade, and there are still some voices, fortunately weaker after joining the EU, that accuse Slovak citizens of Hungarian decent of separatists leanings. It's rather nonsense, but I see at least two reasons why it is happening. The first reason is artificial frontiers, borne of international agreements that separated homogenous and cohesive regions into several states. The second reason is centralism -the usurpation of power by a central government which significantly restricts the rights of cities and regions to decide for themselves the public policy issues that would benefit their citizens. State frontiers

can be changed only with difficulty and therefore a reduction of the negative consequences (economic and social) of their existence in the European territory proceeds gradually. It is in the competence of each state and through the efforts of its elected representatives that the inner organization of the state is ensured to be valid as described by Swiss attorney Kägi – Diener, “a citizen evaluates the state not only as a sovereign institution but also to the extent to which the state treats its citizens and enforces its power. Because the state is not only an institution – it’s more a political association of citizens“.

This small book is divided into four chapters. The first chapter is intended for those who have practically no notion whatsoever of the situation in Ukraine. The second chapter is devoted to thoughts about how decentralization strategy can be realized in the Ukrainian conditions. The third chapter deals with our thoughts as they pertain to the possibilities of state-administrative and territorial-administrative organizations, possible models of public administration based on the Slovak experience and reflections on the changes in territorial self-governance funding that again stems from the Slovak experience. We tried to sum up some theses in the last chapter of this book.

This is a bold publication. It requires courage to write something without long-term observation of local conditions, and I personally considered the advice of many “experts”, who have written reports to international institutions based on a couple of days stay in Slovakia as impertinent. Therefore, the following chapters are more an evaluation of acquired knowledge and suggestions rather than an exact expert study.

I would like to acknowledge and thank those who participated in the projects for their cooperation. Robert Bodo, Chief of Party of RTI International, renown for one of the most successful foreign projects entitled “Municipal Budget Reform” in Ukraine. My gratitude goes out to the following: former Minister of Finance of the Slovak Republic and current Member of Parliament Ivan Mikloš; former Minister of Labor and current Member of Parliament Iveta Radičová; former State Secretary of the Ministry of Finance Vladimír Tvaroška; adviser to former Minister of Health Care Peter Pažitný; Chairman of the Association of Slovak Cities and Communities Michal Sýkora; President of the Union of Towns and Cities of Slovakia Ferdinand Vitek; Mayor of Bratislava, Andrej Ďurkovský; Chairman of Trnava, self-governmental region and member of Parliament Tibor Mikuš; Mayor of Piešťany, Remo Cicutto; and vice-Mayor Eva Pobjecká as well as others who participated in the project. Acknowledgment must also be paid to the Executive Chairman of the Association of Ukrainian Cities, Myroslav Pittsyk; representatives of AUC who prepared for my stay in Ukraine; the mayors of the cities of Mykolaiv, Zaporizhzhia, Chernivtsi and Uzhhorod; professor Oleg Luksha from Zakarpacie branch of the AUC; all Ukrainian participants of the ‘Study Trip’ in Slovakia; Katarína Hallová and Oksana Nadraga, who worked on all the technical essentials of the project and Mrs. Námerová and Mrs. Moravčíková from the UNDP, who offered needed advice during the project.

It is necessary to thank representatives of the Slovak government for funding the assistance programs in Ukraine. In my opinion, our common path from totalitarianism to democracy and Slovakia’s experience are definitely of importance for Ukrainian society. Therefore, the exchange of experiences and findings, albeit not too costly, are meaningful for good neighborly relations and I hope it will continue.

Bratislava, May 2007

Viktor Nižňanský
President M.E.S.A.10

PART 2 - STARTING POINTS

2.1 Geographic and Economic

Geography

Ukraine is a large country compared to other European states taking into consideration its territory and population. The territory of Ukraine is 603.7 thousand km² or 5.7% of the European territory. It is larger than France (544 thousand km²), Spain (505 thousand km²), Germany (356.3 thousand km²), and Poland (312.7 thousand km²).

Ukraine has both land and sea frontiers. Their total length is 7590 km. The land frontier is 5631 km long and consists of three parts: Western, Northern and Eastern. The sea frontier is 1959 km long. Ukraine borders the Russian Federation (2063 km), the Republic of Belarus (975 km), the Republic of Poland (542.5 km), the Slovak Republic (98 km), Hungary (135 km), Romania (608 km), and the Republic of Moldova (1194 km). Access to the countries of Central and Western Europe is provided by part of the frontier that is 2590 km long. The territory of Ukraine is mostly flat; 95% of the land is lowland (including 70% of arable land), and 5% is mountainous. The landscape of Ukraine is situated in two climatic zones (temperate and sub-tropical) and divided into three botanical belts (mixed forests, forest-steppe, and steppe). The weather and climate conditions can have a positive impact on the economy, tourism and usage of ecologically pure energy resources. Ukraine is washed by both the Black and Azov Sea in the South. There are approximately 73 thousand rivers at a total length of 248 thousand kilometers and 20 thousand lakes in the territory of Ukraine. Its geopolitical position, being on the edge of Western and Eastern cultures and people, is significantly influenced by the history and current development of the country.

Population

As of January 1, 2006, the population of Ukraine was 46.9 million citizens, which means 7.3% of the European population and 1% of the global population. In terms of the population ranking, Ukraine holds the 5th position in Europe after Germany, Italy, Great Britain and France. As far as population growth, Ukraine has negative tendencies. On average, the reduction is approximately by 400 thousand citizens per year less. The main factor is natural reduction, wherein mortality rates exceed birthrates.

The majority of people (68%) live in cities. There are 500 cities (1/10 of them have more than 100 thousand citizens), 1,000 settlements of an urban type and 40 thousand municipalities in the territory of Ukraine. Five of the cities have more than one million citizens (Kyiv, Kharkiv, Dnipropetrovsk, Odesa and Donetsk). The lowest population density is in the area of Zakarpacie, Ternopil, Chernivtsi and Ivano-Frankivsk. The average density of the Ukrainian population is 85 people per km², however with huge interregional differences. The number of urban population is twice as big on the left bank as on the right bank of Dnipro. Donetsk is the most populated area (196 citizens per km²); the least populated area is Chernihiv (42.3 citizens per km²).

Ukrainian nationality (73%) is the original ethnic group and prevails in all the regions of Ukraine except the Autonomous Republic of Crimea. It represents 95% of population in the areas of Volyn, Kharkiv, Poltava, Vinnytsia, Chernihiv and Ternopil. Thirteen million Ukrainian citizens (27%) are of other nationalities, most of them (11 million) are Russians, following by Jews, Belarusians, Moldovans, Bulgarians, Polish, Hungarians, Romanians, Greeks, Armenians, Gypsies, Germans, Azerbaijanis, Caucasians, Uzbeks, Slovaks and Turkmen. Significant numbers of Ukrainians live abroad. Approximately seven million Ukrainians live in the area of the former Soviet Union, five million in countries in Europe, the Americas and Australia. The largest numbers of Ukrainians live in the U.S., Canada and Argentina.

Religion

The dominant religion in Ukraine is Christianity and the majority of the population is Orthodox Christian. There are two dominant Churches: the Ukrainian Orthodox Church and the Ukrainian Greek Catholic Church. There are also a number of others: Roman Catholic and Protestant Churches are active. Currently, 24,947 religious organizations function inside Ukraine.

Economy

Industry is the key sector in Ukraine, thanks to natural conditions, advantageous geographical location and natural resource reserves. Pit coal deposits in Donbas hold two billion tons and brown coal deposits in Dnipropetrovsk basin hold 4.2 billion tons of coal. Deposits of iron and colored ores, especially iron (Kryvyi Rih), manganese (Nikopol), titanium, nickel, chromium, and mercury but also sulfur, phosphoric, salts, granite, marble, and chalk, are considered to be the richest in the world. Existing oil and gas deposits satisfy only 14-20% of country's demand - 1/10 of the world production of raw iron, 1/11 of world production of steel and 1/12 of the world production of pit coal fall on Ukraine.

Ukraine was considered to be the European "breadbasket". Approximately 90% of wheat exported by Russia was in fact exported from Ukraine. More than 60 million hectares of the territory consists of farmland. Ukraine has the best black soil in the world and produces mainly rye, wheat, corn, sugar beet, sunflower, legume, flax, vegetables and fruits.

Ukraine has several sea ports (Illichivsk, Pivdennyi, Mariupol', Odesa, Reni, Kherson, and Mykolaiv). The basic interior waterway is the Dnipro. Several pipelines pass through Ukraine: including the gas pipeline Sojuz (Ural – Europe) and the oil pipeline Druzba (West Siberia – Europe).

Based on official data, the GDP reached 6% and the foreign trade balance is continuously increasing together with increases in exports and imports. Officially, the unemployment rate is approximately 4%. However, international organizations estimate the unemployment rate to be 10-35%, with a staggering 29% of the population below poverty line.

Environment

The majority of the problems are the heritage of the Soviet Union. The major problem of today is considered to be deforestation of the Carpathian region but also the lingering consequences of the Chernobyl nuclear power plant accident. Conservation and safety issues are very costly, therefore most of the funding for these measures comes from abroad. Lack of drinking water in the South is also a serious problem.

2.2 Political

Favorable political conditions at the central level are, besides good institutional frameworks and quality legislation, prerequisites to the realization of significant change in each state. These conditions are still not fulfilled in Ukraine, not even after the 2004 presidential elections and the so-called "Orange Revolution". The period between 2005 and 2007 were in our opinion, very complicated and from the viewpoint of significant structural reforms, absolutely inadvisable.

During this period Ukraine faced a crisis that led to the collapse of the government in the fall of 2005 and gas conflicts with Russia and other internal political conflicts. An amendment to the Constitution that limited presidential power and strengthened parliament came into force at years' end 2005. Parliamentary elections in March 2006 did not come with any solutions either. Election outcomes were slightly in favor of coalition of BYUT, Our Ukraine and Socialist Party of Ukraine (243 mandates out of 450). However, conflicts between election winners resulted in the passage of Socialists to the "blues" and six months after the elections a new government led by Viktor Yanukovich was created. A framework agreement between the President and government brought no peace to the political turmoil either. The appointment of some representatives of Our Ukraine to the governmental coalition renewed the conflict between the President supported by opposition deputies and governmental parties. The conflict resulted in the dissolution of parliament by the president and new elections were called for May 28, 2007. Despite the fact that the "deserters" were turned back, the conflict was brought to the Constitutional Court, whose members publicly announced efforts

to influence them. Following this, the election was moved by the President to September 30, 2007. The division of power (based on public opinion polls - 57% were against and 30% were in favor of new elections) points to the persisting polarization and disunion within the population.

Regional aspects of the elections prove the divergence of opinions among the electorate equally as interesting. The Party of Regions won in 10 out of 27 regions of Ukraine, mostly in the Eastern part. To the contrary, BYUT won in 14 regions and Our Ukraine in 3 regions in Western and Central Ukraine. Differences in the number of votes are also very interesting. For example, in the Donetsk region, the Party of Regions gained 73.4% votes, while BYUT only 2.46% and Our Ukraine 1.4%. However, in the Ivano-Frankivsk region in Western Ukraine Our Ukraine gained 45%, BYUT 30.3% and Party of Regions only 1.9%. A notable exception was gleaned from the relatively balanced electoral outcome in the Zakarpacie region, where Our Ukraine gained 25.7%, BYUT 20.2% and Party of Regions 18.6% of votes. The reason for the stronger Party of Regions outcome was primarily due to the votes of Ruthenian citizens, who are pro Russian.

It's obvious that the 2006 election results did not bring political stability, rather they further complicated the internal political situation (transformation of businesses, reforms) and also negatively influenced the potential integration of Ukraine into the Euro-Atlantic communities. At the same time it's true that this issue still polarizes the population and the results are very often misused.

With this in mind, the outcome of the new elections agreed to between President Yushchenko and Prime Minister Yanukovich are questionable at best. There are several scenarios available ¹⁾. It is possible that authoritative structures will have an advantage, which will result in limited possibilities to create civil society. Media freedom is questionable as well. It is also possible that the current discussions on constitutionality can lead to efforts to change the current Constitution. According to one observer,

"It's played with rules but these are Ukrainian rules". Another question is connected to the ability to mobilize by the "orange" and "blue" supporters and the decrease in preferences for Our Ukraine. It may result in a lack of interest in politics from the "Orange" side mainly due to multiple disappointments. This may mean, considering the stagnation of "Blue", significant change to the division of political power. On the other hand, the discrediting of current political elites may create conditions for strengthening the influence of civil society, media and even the creation of a new political party. The result may also be a repeated impasse.

The Ukrainian story partially evokes memories of development in Slovakia after 1989. Members of the revolutionary Public against Violence (VPN) lost the elections in 1992 and a period of centralism with signs of autocracy followed. Winners of the 1992 elections used artificial nationality disputes and both governments of federation agreed on splitting up the Czechoslovak Federal Republic (CSFR).

The way it was done appeared to be the main problem. The split, without a plebiscite, contributed to a significant polarization of citizenry that still endures.²⁾ In 1994 there was a possibility to end the increasing international political isolation of Slovakia, but a strategic mistake of the ruling governmental coalition of that time (early elections in 1994) allowed the return of political parties, whose governing style resulted in the temporary exclusion of Slovakia from the integration processes. It took another 4 years (1994-1998) until it was possible to mobilize and unite opposition political parties, local self-governments and civil society and gain a sufficient number of electoral mandates to create a broad-spectrum coalition in 1998 – 2002. The coalition was able to stabilize the situation, restore foreign political credit and to prepare conditions for the Slovak EU and NATO entry. The following years, 2002 – 2006 became a period of huge internal political and economic reform. It took 13 years until the regime was changed.

1) Taken from Nico Lange gloss, March 2007, Konrad Adenauer Stiftung

2) Even though with time, citizens felt increased pride in the independent state after it joined NATO and EU, achieving short economic successes. After some leaders left politics, this pride has been decreasing.

Box 1 – The Three Stages of Societal Transformation

The Velvet Revolution was gradually replaced by pragmatism after the creation of an independent Slovak Republic. This process is nothing exceptional in the development of states heading from totalitarianism to democracy. There almost always exist three stages in the process of societal (state) transformation: preparatory, deciding and addictive.

In the preparatory stage, there is a group of involved persons that are willing to stand against the existing regime. Despite the fact that these groups are capable of coordination, building democracy is not their priority objective. They may not even be willing to participate in its creation. This stage ends with the institutionalization of some democratic regime components, such as suffrage and free elections. In the case of Czechoslovakia after 1989 it was the abolition of article 4 of the Constitution on dominance of the Communist Party of Czechoslovakia and realization of the first free election. An example in Slovakia in 1989 – 1990 is VPN.

The deciding stage is crucial for elaboration and realization of numerous changes and resolving potential but also real conflicts. Persons involved in the first stage participate also in this stage, but not just them. This stage is typical for persistent conflicts and differences of opinions on the transformation objectives and character of the state. It is not a rule that opinions or groups that strongly advertise democracy are the winning ones. This stage inevitably needs a huge portion of compromise and search for solutions that would not stop the transformation of society from an undemocratic one to a democratic society. It can be said that this is the period of “pragmatism”. If we project these ideas to the Slovak scene, we can say that the transformation stage is still in progress. With a little reserve, we can say that mainly after joining EU, Slovakia is in the third period of this stage ³⁾.

The real democrats, those who devoted their lives to advertise democracy as an ideal, usually come in at the addictive stage and replace pragmatic people. For societal transformation it is very important how democratic mechanisms leak into political and civil conflict solutions. The more people who participate in the process - the more stable the democracy will be ⁴⁾. Societal democratization is not significantly interconnected with democratic principles that are valued by transformation participants. The real and persuaded democrats are not the engine of the process, they are its outcome.

The conflict that persists in Ukraine is national and racial but with overtones that are highly economic. It has its roots in the history (by artificial creation of international and internal frontiers); moreover enactment of only one official language, the Ukrainian language causes continuous tensions (11 million Russians live in Ukraine). The national distribution of the population is absolutely in contradiction with the economic potential of the state. The East and South of the country with citizens speaking mostly Russian is still economically crucial and after 40 years of Soviet dominance with Russian as the official language, it is understandable that for the majority of the population the economic situation is more critical. If we add absolute centralism (92% of all income of local self-governments come from state budget subsidies), it is logical that many suggestions and ideas coming from decentralized and self-governing democratic states sounds to Ukrainian citizens (with the exception of representatives of local self-government and intellectuals) like fairy tales.

The interconnection of political and economic power in Ukraine that enables a unitary centralized state isn't conducive to the rapid creation of strong internal opposition. Relationships with Russia have stabilized. The European Union is monitoring the situation and with the help of programs that support societal transformation, waits for direction of further development. The big question is the plebiscite outcome on joining NATO. In contrast to Slovakia from 1992 – 1998, Ukraine's central government is communicating with the EU, the USA and other nations and is open to foreign assistance. This, in our opinion, decreases the possibility of the opposition's growth. Considering these facts, we assume that from the viewpoint of democracy building, Ukraine will go through a period similar to years 1994- 1998 in Slovakia. It means that it is necessary to unify the powers of democracy supporters to agree on a common concept and work for a long term solution with the aim of gaining more and more civil supporters. It also means that the concept must be beneficial

3) In this context, labeling the members of the second government of M. Dzurinda as pragmatists is right. The decisions were often pragmatic. Tolerable compromises were reached in order to keep the process of societal transformation going. It cannot be considered as disparagement at all. If someone understands pragmatism to be something negative, than it is clear that he does not understand the development stages of societal transformation.

4) Implementing a decentralization strategy can be considered one of the strategies that allowed for the spread of democratic mechanisms and conditions for citizens participation.

for the citizens; it should not take away but rather give influence to the administration of public issues, influence in the use of

funds, and influence in availability and quality of public services.

Box 2 – Political Development in Slovakia Over the Last 17 Years

Development in Slovakia during the last 17 years can be characterized as period of significant social, political and economic changes. Slovakia became an independent state, went through the democratization process, changed its centrally planned economy to a market economy and instituted significant political and economic structural reforms changing the character and model of the state. The complex change of state character allowed for the full integration of Slovakia into the Euro-Atlantic structure and thanks to changes, especially after 1998, Slovakia reached a completely new developmental stage with new possibilities and challenges and the Slovak economy experienced a unique boom.

Development in Slovakia is also a story of contradictory tendencies. In 1992, an independent republic emerged from a member state of a two-state federation. Between 1993 and 1998, centralism grew into an authoritarian style of government. That led to an increase in internal tensions and the international political isolation of Slovakia, resulting in denials when it came to joining OSCE and NATO together with other V4 countries and the postponing of EU accession talks in 1997. The style of government during those times brought Slovakia to the edge of collapse. The economic backwardness of Slovakia, behavior of its governmental coalition and its undemocratic practices resulted in increased resistance from civil society that culminated in the 1998 elections. Even though the governing party, the HZDS, won the elections there was no one at the table to form a coalition partner. This situation left open space for opposition political parties represented by an elected coalition of Slovak Democratic Coalition (SDK), Christian Democratic Movement (KDH), and the Party of the Hungarian Coalition (SMK) and Party of Democratic Left (SDL).

The period of 1998 until 2002 can be described as a period of catching up - closing the gap on the integration deficiency and a period of economic stabilization. The governmental coalition was able to create advantageous conditions at the national level, stop the economic decline and democratize the state. The outcome was the acceptance of Slovakia into the OSCE in 2002 and its overall international political acceptance. The structure of the right-left coalition and the state of the country after the elections did not allow for swift implementation of structural reforms. Many of the reforms were in the preparatory stages but differences of opinions in the governmental coalition relating to their scope and the speed of their realization caused their postponement. This resulted in a decline in the standard of living and the highest unemployment rate in Europe. It was a period of complicated discussions and compromises that were necessary in order to preserve the stability of the coalition and fulfill the main objective of that period, which was to bring Slovakia out of international political isolation.

The 2002 elections were won by the HZDS but again there was no governmental coalition and that fact enabled the creation of the central-right coalition of SDKU, KDH, SMK and ANO. These were the parties with similar political and economic programs that were the key prerequisites for implementing broad political and economic reforms in 2002 through 2006. The overall character of the state was changed thanks to the reform of public finance, tax reform, pension reform, health care reform, social reform and labor market reform, public administration reform, the implementation of a decentralization strategy and the improvement of the business environment. Even though the changes led to some internal problems and tensions in the coalition, their outcome was: acceptance of Slovakia into NATO (2004), EU (2004), a clear foreign policy orientation of Slovakia, and economic growth that is now evident in an increase in the standards of living among the Slovak population and greater efforts to keep pace with more developed European countries. Chiefly evident in the positive development of Slovakia is the change of its rating. While in 2000 Slovakia had the worst evaluation out of V-4 countries, since 2005 it ranks first in the Central European region.

The period following the 2006 elections will put all expectations to the test. Opposition parties, especially leaders of SMER, promised in their pre-election campaigning to impose significant changes that could unwind the reforms already in place. It's too early to evaluate the level of fulfillment of these promises. However, pre and post electoral polls revealed some startling statistics. A majority of Slovak citizens, similarly to other post-communist states, are still hanging on to the old stereotypes of the socialist society model. The entry of populist parties revived those issues that were already partially changed – certain ways of thinking and the introduction of the principle of subsidiarity into the life of Slovak society.

2.3 Territorial – Administrative Organization

Historical context

The territory of Ukraine went through several historically important periods:

- Prince period (9th – 14th century)
- Lithuanian – Polish period (14th – 17th century)
- Cossack period (1648 – 1795)
- Period of national renaissance (end of 18th century – 1917)
- Period of Ukrainian revolution (1917-1920)
- Soviet period (1922 – 1990)
- Independence of Ukraine (24.8.1991-)

During these periods Ukraine was often divided, resulting in negative consequences to its continuous development. For example, in the 20th century after the failure of the Ukrainian revolution, Western Ukraine became part of Poland, Bukovina and Bessarabia became part of Romania and Zakarpacie became part of Czechoslovakia. Following this, as a result of the Molotov – Ribbentrop pact (1939) Western Ukraine became part of USSR, Bukovina and the Ukrainian part of Bessarabia were annexed in 1940. In 1945 (after WWII) Zakarpacie unified with USSR and in 1954 Crimea was annexed to Ukraine.

Present situation ⁵⁾

In compliance with the Constitution from June 28, 1996 Ukraine is a sovereign, independent, democratic, social and legally consistent state. In accordance with Article 5 of the Constitution, citizens are the bearers of sovereignty and the only source of power in Ukraine.

Ukraine is defined as a unitary state, its territory integrated and inviolable. The head of the state is the President, the only legislative body is the Supreme Council (Verkhovna Rada), executive power is represented by the President and the Cabinet of Ministers led by the Prime Minister, who is nominated by the president with the approval of Verkhovna Rada.

The Constitution guarantees the development of local self-government as a non-state form of participation by local citizens (territorial partnerships of cities and communities) in solving problems of local importance, which is governed by the law on local self-governance that was accepted on May 21, 1997 (280/97-VR). Local self-governance is exercised by territorial communities of villages, settlements and cities, both directly and through villages, settlement and city councils, and their executive bodies, and through rayon and oblast councils that represent the common interests of territorial communities of villages, settlements, and cities.

Territorially, Ukraine is divided into 24 oblasts and the Autonomous Republic of Crimea. The size of an oblast varies from 0.939 million inhabitants (Chernivtsi) to 5.0 million inhabitants (Donetsk). Ukrainian oblasts fulfill the geographic conditions of regions in regionalized European states (France, Italy and Spain) and federative or confederate states (Germany and Austria).

The territorial-administrative organization of the state is complicated. Besides the aforementioned oblasts, there exist public administrative bodies in two cities with individual status (Kyiv, Sevastopol), in 449 rayons and cities, 446 cities, 907 settlements of municipal status and in 10,196 villages (in approximately 17,000 villages there are no local bodies). These villages fall within the mentioned 10,196 villages. As a matter of interest, in 2005 the Ministry of Finance had developed financial relationships (at the transfer rate of 92% from state to local self-government budgets) with only 689 budgets (oblasts, rayons and some cities).

5) Data are taken from a study prepared in scope of a SlovakAid project by Z. Lutsenko and from personal meetings during the visit to Ukraine

Table 1 - Current Structure of Oblasts

Oblast/republic/city	Centre	Area (km ²)	Number of inhabitants (housands)	Inhabitants/km ²
Vinnytsia	Vinnytsia	26 500	1 862	70.3
Volyn	Lutsk	20 200	1 072	53.1
Dnipropetrov	Dnipropetrovsk	31 900	3 700	116.0
Donetsk	Donetsk	26 500	5 008	189.0
Zhytomyr	Zhytomyr	29 900	1 462	48.9
Zakarpacie	Uzhhorod	12 800	1 289	100.7
Zaporizhzhia	Zaporizhzhia	27 200	2 024	74.4
Ivano - Frankivsk	Ivano – Frankivsk	13 900	1 460	105.0
Kyiv (without Kyiv)	Kyiv	28 400	1 865	65.7
Kyiv		827	2 600	3 144.0
Kirovohrad	Kirovohrad	24 600	1 184	48.1
Luhansk	Luhansk	26 700	2 706	101.3
Lviv	Lviv	21 800	2 800	128.4
Mykolaiv	Mykolaiv	24 600	1 184	48.1
Odesa	Odesa	33 300	2 567	77.1
Poltava	Poltava	28 800	1 695	58.8
Rivne	Rivne	20 100	1 200	59.7
Sumy	Sumy	23 800	1 384	58.2
Ternopil	Ternopil	13 800	1 169	84.7
Kharkiv	Kharkiv	31 400	3 170	101.0
Kherson	Kherson	28 500	1 247	43.7
Khmelnysk	Khmelnysk	20 600	1 486	72.1
Cherkasy	Cherkasy	20 900	1 464	70.0
Chernivtsi	Chernivtsi	8 100	939	115.9
Chernihiv	Chernihiv	30 200	1 320	26.6
Republic of Crimea	Simferopol	27 000	2 200	81.5
Sevastopol		864	390	451.4
Ukraine	Kyiv	603 700	50 900	84.3

A proposal for a new territorial-administrative organization from 2005 (the bearer was then Prime Minister Roman Bezsmertnyy) recommended the creation of:

- 33 regions including the Autonomous Republic of Crimea (23 oblasts + 2 cities with oblast status + 7 cities of regional importance + the Autonomous Republic of Crimea)
- 280 rayons + 70 cities with the function of rayons
- 4,000 communities (hromadas) from cities, city style municipalities, municipalities and villages (by merging approximately 30,000 territorial units)

2.4 Territorial Self-Governance Funding

A centralized system of local self-government funding prevails in Ukraine, while local budgets become more socially oriented. Under the current economic conditions and valid system of inter-budgetary relationships, local self-governments become more dependent on transfers from the state budget. A portion of the inter-budgetary transfers to local budgets for 2006 represents 50.1% to the general fund and 42.1% to the special fund. That means that 92.2% of local budgets' income is created by transfers from the state budget and only 7.8% is generated on its own.

The highest portion in general spending is represented by the social expenditures of public administration, education, health care, social care, social insurance, culture and arts, sports, and expenditures connected to powers delegated by the government. For 2005, these expenditures represented 89.6% of total expenditures. In comparison to the year 2004, the portion increased by 3.9%. The total expenditures used for performing other functions represents 10.4%, out of which 5.0% was used for housing. Out of social expenditures, the highest are usually connected to education at 36.4%, health care 25.9% and social care and social insurance 16.9%.

Higher portions of social expenditures do not have to be defined as positive factors for local budgets, since it takes funds away from other areas including economic development. This slows down the process of economic development. The social orientation of budgets at all levels is strengthened by expenditures of local budgets based on economic classification. In 2005 there was a

noted 38.8% increase in expenditures from the general fund in comparison to year 2004, while capital expenditures decreased by 21.1%. General fund expenditures increased in all items including: salaries and contributions (49.7%), food products (47.9%), pharmaceuticals and bandage material (20.4%) and communal services (25.3%).

“Passage of the Budget Code in 2001 proved to be a successful step in budget reform implementation. The Budget Code made the budget system more transparent, and provided the local government with more financial discretion. The reforms that were implemented in Ukraine up until 2005, budget reforms in particular, have delegated the right for public expenditures to be executed at the local level. This reform, however, is not yet complete, as the clear assignment of powers and responsibilities between the central government executive bodies and local self-governing bodies has not yet been reached”, stated RTI analysts Iryna Shcherbina and Yevhen Fyshko.⁶⁾

Box 3 - Differences Between the Old and the New System of Local Self-Government Funding

<i>Old system</i>	<i>New system</i>
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Did not clearly assign the expenditure powers by budget type ⇒ The expenditure powers were passed down to lower levels without the funds required to exercise them ⇒ Responsibility for budget services was not divided between the different levels of government authorities ⇒ Budgetary planning was made according to an existing set of budget establishments 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Clearly assigns types of expenditures by budget type, and classifies the expenditure authorities of the state - non-delegated and own powers ⇒ Ensures conformity between the expenditures authority and budget resources required to exercise these authorities ⇒ Transfers are distributed on a formula based on a per inhabitant calculation

“The Budget code has regulated the budget system so that budget independence is assigned to the local self-government bodies through the establishment of direct relations with 686 local budgets (including 171 budgets of regional significance (republican significance in the Autonomous Republic of Crimea), 488 rayon budgets, 24 regional budgets, and the budgets of the cities of Kyiv and Sevastopol and the Autonomous Republic of Crimea). At the same time however, in view of some objective reasons still pending is the issue of budget independence in the

villages, settlements, and towns of rayon significance. The Budget code must be amended, since as a result of a political compromise in 2001 budget independence was not lowered to the level of all local self-governmental units. Complete budget reform is tied to the missing reform of public administration. Besides this, intervention by the Ministry of Finance in 2004 caused the ‘erosion of the budget formula’ that brought non-transparency into public funding”, the study authors further noted.

6) Iryna Shcherbina and Yevhen Fyshko provided an overview of the current state of the public financial sector as part of the SlovakAid project „Support for Building Local Democracy in Ukraine“.

The following scheme represents revenue distribution among the different budget levels:

Table 2 – Revenue Distribution Among Different Budget Levels

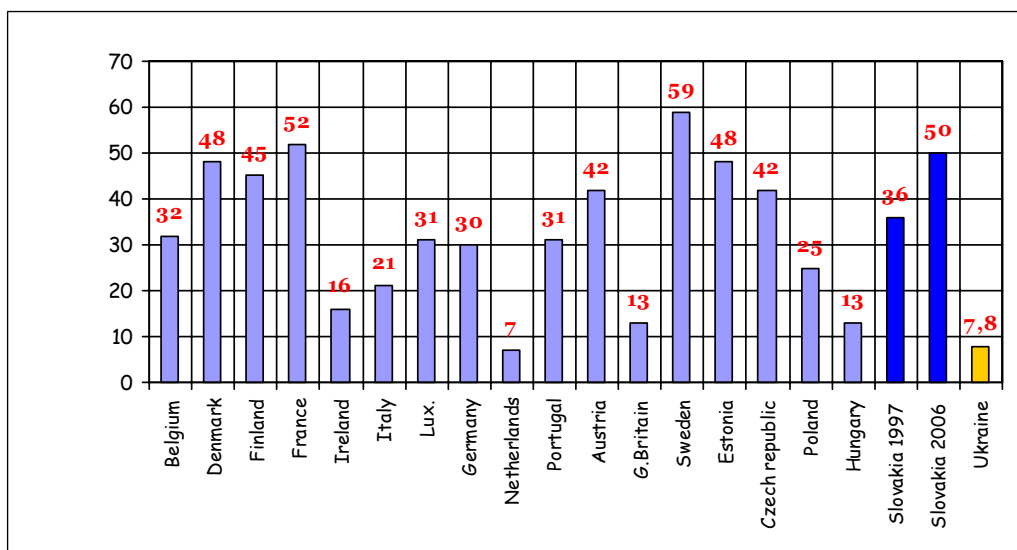
Revenues	Budget level	
	State	Local
Tax revenues		
<i>Including:</i>		
Income taxes, profit taxes, taxes on the added market value	•	•
<i>Including:</i>		
Individual income tax		•
Enterprise profit tax	•	•
Property taxes		•
Fees for the special use of natural resources (depending upon the resources ownership)	•	•
<i>Including:</i>		
Land payment		•
Domestic taxes on goods and services	•	•
<i>Including:</i>		
Value added tax	•	
Excise tax	•	
Fee for licensing certain types of economic activities	•	•
<i>Including:</i>		
Issue of licenses and certificates	•	•
Payment for government registration of subjects of economic activity		•
Payment for licenses for the right of retail trade with alcohol beverages and tobacco products		•
Payment for the trade patent for the selected types of entrepreneurial activities	•	•
Taxes on foreign trade and external operations	•	
Local taxes and fees		•
Non-tax revenues		
<i>Including:</i>		
Ownership and entrepreneurial activity proceeds (depending on the ownership type and subordination)	•	•
<i>Including:</i>		
Rent	•	
Administrative duties and payments, proceeds from noncommercial and incidental sales	•	•
<i>Including:</i>		
State duty	•	•
Customs duties	•	
Proceeds from fines and financial penalties	•	•
Capital revenues		
<i>Including:</i>		
Proceeds from the fixed capital sales (depending on the ownership type and subordination)	•	•
Official transfers from foreign governments and international organizations	•	

According to Shcherbyna and Fyshko, in order to secure further development of the budget system, it is necessary to:

- define new principles of funding for these sectors and introduce new standards for changing social services based on reforming the sectors funded from local budgets;
- implement tax reform in the broader context of the whole tax system and specify income distribution between local and state budgets;
- create a new model of public administration and local self-governance in Ukraine that will result in new local self-governance units with delegated competencies; and
- simplify division of expenditure competencies between individual governance levels and assign sources of funding for their performance through budget decentralization.

It has to be underlined that unfinished reforms cause conflict of interests because local bodies are still dependent on the central government in the decision-making processes. Local governmental bodies need to be given revenues that correspond with their delegated competencies and in this way the financial situation of local administration can be stabilized. One example can be to increase the proportion of local taxes and payments. Revenues of local self-governments from these are really low in comparison with other developed countries. Despite the fact the Budget Code improved revenues at all levels of the government it is necessary to improve management of already accessible sources. Currently, a negative trend in economic development prevails. Expenditures in the social sphere are increasing at the expense of capital expenditures. Moreover, the total tax burden is continually increasing, while local tax revenues are decreasing. It means that local tax revenues cannot satisfy the increasing demand in housing, services and infrastructure.

Box 4 - Portion of Own Tax Revenues in Total Revenues of Local Self-Governments in Selected European Countries



7) In 2005, consolidated (central and local) budget revenues increased by 44.9%, while foreign direct investment rose by 3.2 times; and minimum salaries increased significantly as well.

Budgeting at the central as well as at the local level is still being prepared for a period of one year. A project aimed at Performance Program Budgeting (PPB) and mid-term planning occurred in Ukraine from 2005-8. The project will result in improved financial management, budget transparency, involvement of citizens in the budgetary process, improved services at the local level, prepared legislation for PPB and mid-term planning. The realization of PPB will be a suitable economic tool (planning, implementation and analysis) in the hands of local self-government for negotiations with the central government. Since PPB is closely connected to developing social-economic standards, it is assumed that the realization of this project will move broader social-economic reforms forward. Tangible advantages from PPB should be the transfer of public services to the private sector with the aim of decreasing and controlling public expenditures.

One of the biggest problems in public finance is the undeveloped market loans and securities. According to the Budget Code, loan guarantees at the local level are provided by the central government, which significantly complicates the economic development of local self-governments and oblasts. To the contrary, creditors at the local level are not secured against potential debtors (municipalities).

It should be noted that granting tax privileges is the worst way to stimulate economic development. Enterprises exemptions for land payments, in fact, represents losses for local budgets which are not compensated by means of the transfer policy. Therefore this practice must be discontinued. Ukrainian producers are to be supported at the expense of the programs included into the budget expenditures, instead of budget revenues.

To date, the actual need for budget maintenance is determined by legislation regulating to the social and cultural sphere, and is binding for local self-government bodies as a whole. Often the central government decides to shift the financial burden of its social obligations to local self-government bodies without adequate financial means. As a result, local self-governments are compelled to spend practically all their funds on financing these expenditures, and therefore simply cannot contribute to local development. Central government decisions directly affect local budget revenues and expenditures, thus depriving the local authorities of the opportunities to adequately plan and carry out measures aimed at local development, and freely perform the mandate given to them by the citizens.

According to the authors of the study, in order to increase the financial provision for the discharge of government delegated powers it is necessary to:

- reassess the structure of competencies of individual levels of public administration and try to minimize the divided tasks;
- define the structure of local taxes and fees and set the competencies of local self-government;
- objectively establish the amounts of local budget expenditures and include these into the calculations of inter-budgetary transfers; and
- implement the PPB method for forming and executing local budgets.

Table 3 – Types of Expenditures and Transfers to Local Budgets

Type of expenditure	Local budgets					
	Regional, Autonomous Republic of Crimea	Rayon	Cities of regional importance	Cities of Rayon importance	Village	Settlement
Local self-government bodies	•	•	•	•	•	•
Education		•	•	•	•	•
<i>Preschool education</i>						
<i>General secondary education</i>	•	•	•	•	•	•
<i>Higher education</i>	•					
Health protection	•	•	•			
<i>Emergency care</i>						
<i>Specialized care</i>	•					
Social protection	•	•	•			
Culture and arts	•	•	•			
Physical culture and sports	•					
Transport	•	•	•	•	•	•
Local programs for housing and utilities development	•	•	•	•	•	•

The authors of the analysis agreed with the necessity of new legislation, the acceptance of which was initiated by the AUC. It is mainly connected to:

1. Draft laws directly affecting the provision of resources to local self-governments:
 - on amending the Budget Code regarding the introduction of social sufficiency norms
 - on local taxes and fees
 - on amending the land tax legislation
2. Draft laws requiring complex support for resources provision:
 - on communal ownership
 - on administrative and territorial state organization
3. Draft laws aimed at creating the institutional environment supporting local self-government activity:
 - change Constitution with regard to expanding the rights of local self-government
 - change law on local self-government in Ukraine
 - change law on election to local councils

2.5 Wealth of the State

Lack of sources for economic growth is often used as an argument when differentiating poor and wealthy countries. However, this hypothesis is not based on truth. Ukraine is an example. It has enough natural and human resources to rank amongst the wealthiest and most successful states. Why isn't it so? Many comparative studies have proved that income per capita is defined by institutions and politics chosen by people rather than by natural resources or the initial insufficiencies of transfer periods. Poor countries that have chosen good institutions and good after-development politics are developing faster than wealthy countries. The key factor is not the size of the state or transfer of property towards people with low income. Change cannot be achieved with non-systematic and uncoordinated steps. Changes are possible in conditions with secured proprietary rights and under existence of institutions that ensure fair and unbiased relationships and contracts.

Again a small comparison. The Slovak Republic, with its significantly lower potential than Ukraine, entered the continental economic-social model in the nineties; however, without success. Similarly to Baltic States and Ireland, Slovakia transferred to the Anglo-Saxon model, and the situation significantly improved in 1998 through 2006.

Today, Slovakia experiences rapid economic growth, a significant decline in unemployment, and an increase of both domestic and foreign investment and the average level of salaries thanks to political and economic reforms. Even though Slovakia is still not comfortably off, stabilization of institutions at central level, change in the legislative environment, a favorable political environment at the national level and good after-development strategy allowed Slovakia to catch up faster to the developed states of the European Union.

An argument that the reforms were for the benefit of the rich at the expense of the poor is often used against Slovak reforms. However, it is not true.¹⁰⁾ Slovakia experienced two decreases of real income in the last ten years - the first, by 7.9% during 1999 - 2000 and the second by 2.0% in 2003. The first is related to coping with the heritage of "meciarism" in the economy (see above in part 1) and the second to the solution of budget liberalization impacts in the election year 2002 and the reform of public finance management and the transition to strict budget restrictions (see part 2.1). The years of 1999 and 2000 were even more difficult because of a decrease of real income by 7.9% connected to a 4.4% rise in unemployment, while in 2003 a 2.0% decline in real income was already connected to a 1.8% rise in employment.

Table 4 - Comparison of Groups of Countries

State	GDP growth	Employment increase	Portion of public expend. at GDP	Tax quota II	Soc. Exp./GDP	ALMP/GDP	ALMP/Unemp. Exp.
Germany	0.9	-0.3	46.8	40.2	29.5	0.85	24.7
France	1.6	0.3	53.8	45.8	31.2	0.73	27
Belgium	1.9	0.4	49.9	47.7	29.3	0.92	25.9
Austria	1.9	0.1	49.9	43.6	29.1	0.43	21.6
average	1.6	0.1	50.1	44.3	29.8	0.73	24.8
Poland	4	-0.2	43.3	34.2	20		
Czech republic	4.4	0.3	44.1	36.3	19.6	0.13	25.8
Hungary	4.3	0.2	49.9	38.6	20.7	0.21	30.1
Slovenia	4	0.5	47.2	40.7	24.3		
average	4.2	0.2	46.1	37.5	21.2	0.17	28
Great Britain	2.5	0.9	44.7	38.5	26.3	0.16	20
Ireland	5.1	2.9	34.1	32.2	17	0.49	30.9
average	3.5	1.4	39.4	35.4	21.7	0.36	33.2
Estonia	9	1.2	33.2	31	13.4	0.04	17.2
Latvia	7.9	1.9	33.6	29.2	13.3	0.15	50.2
Lithuania	9	1.5	36	29.6	12.6		
average	8.6	1.5	34.3	29.9	13.1	0.1	33.7
Slovakia ⁹⁾	5.6	1.1	37.1	29.5	17.2	0.07	15.2

Source: Eurostat , GDP growth = average 2002 to 2006; employment = average 2002 to 2005; public expenditures and tax quota for 2005; social expenditures and ALMP for 2004.

9) Actual data that already mirror direct and indirect effects of reforms are similar or even better than in Baltic countries, e.g. economic growth in 2006 8.3% (in second half-year 2006 9.7%), employment growth in 2006 3.8%

10) The following text is from an article about Slovak reforms written by Ivan Mikloš

Table 5 - Pace of Real Income Growth in the National Economy, 1993 – 2006

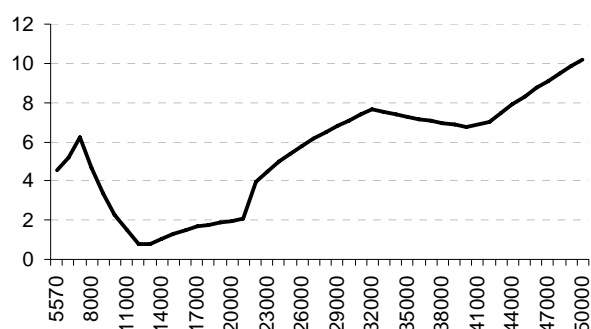
in %	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pace of real income growth	3.2	4.0	7.1	6.6	2.7	-3.1	-4.9	1.0	5.8	-2.0	2.5	6.3	3.3

The majority of reforms (tax, social, pension) were implemented at the beginning of 2004 and even though a deterioration in the standard of living is generally bound to reforms, the data in the table show that it is not the case. There was a temporary deterioration of living standards, not caused by reforms but by the inevitable macroeconomic stabilization together with austerity measures necessary for eliminating the previous incorrect economic policy.

Besides, since January 1, 2004 the last important phase of price deregulation for energy, gas, transportation, water and rent¹¹⁾ went into effect. From this date on, tax reform began translating into a decrease in direct taxes but the public was hit with increases in consumption taxes and the unification of VAT that caused an overall increase of the rate of this tax. From a psychological point of view, the unpopular part of tax reform was more visible because it was pro-

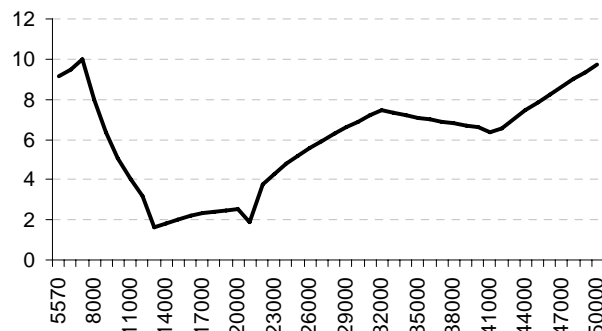
Box 5 – Real Growth of the Net Income of Categories of Taxpayers

Real growth of net income of a taxpayer in 2004 (in %; based on gross monthly wage in 2003)



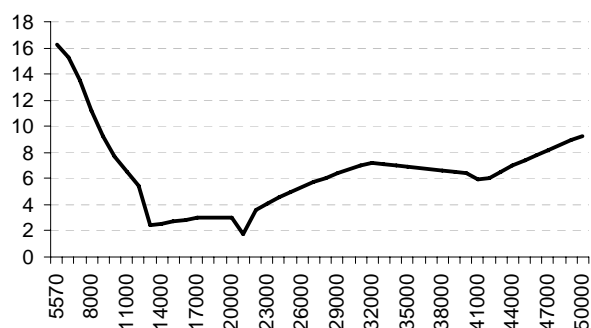
Source : Ministry of Finance of the Slovak Republic

Real growth of net income of a taxpayer with one child (in %)



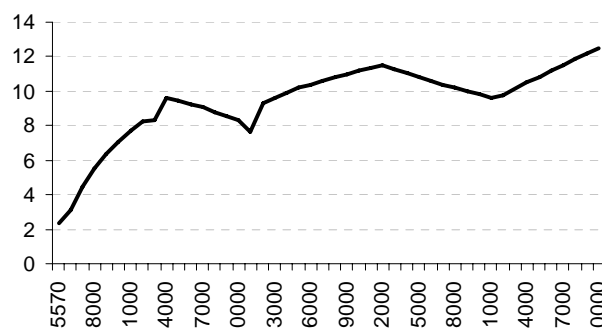
Source : Ministry of Finance of the Slovak Republic

Real growth of net income of a taxpayer with two children (in %)



Source : Ministry of Finance of the Slovak Republic

Real growth of net income of a taxpayer with unemployed wife in 2004 (in %)



Source : Ministry of Finance of the Slovak Republic

11) It was a significant increase, e.g. gas prices for households increased on average by 35%

jected in the growth of prices that was visible immediately after January 1, while the decrease in direct taxes was projected in salaries, less visible and with delay.

Despite these facts, already in the first year of reforms, even though connected to the last phase of price deregulation, a majority of employed people did not experience decreases in their standard of living. To the contrary, the increase of prices due to their deregulation and the increase of indirect taxes were more than eliminated in all income level groups, mainly by the decrease in direct taxes, the growth of nominal income and also by a decrease in groceries prices after Slovakia joined the EU on May 1, 2004.¹²⁾ The graphs show development of real income of individual income level groups in 2004.

Already in the first year, tax reform, even though connected to price deregulation, had positively impacted the real income of all income levels. Data from the graphs are evidence that the change of net income depended on two factors – the level of income and number of children. A relatively high increase of net income was noted by higher and lower income groups, the lowest improvement was noted by people with income close to the average income. High incomes gain on a decrease of the tax rate to 19% (from 38% at highest incomes) and low incomes gain on increases of deductible items. Middle incomes are relatively worse off because the decrease of the tax rate is minimal (from 20% to 19%) and the impact of deductible items is relatively lower. The influence of the number of children is given by the implementation of tax bonuses for children.

While average real income in the national economy increased by 2.5% in 2004, the real net income of an employee with a minimal income increased by 3.1%. Employees with average incomes increased by 1.0% and employees with triple the average income increased by 8.3%. An em-

ployed couple, both working for a minimal wage and with two children improved by 9%, a couple working for the average wage with two children, improved by 5.9%. The year 2004 did not worsen the situation even for pensioners, whose real income increased by 0.4%.¹³⁾ Remaining static were the unemployed and social cases. In their case, a change in the overall philosophy occurred when new mechanisms stimulating activity and participation were applied and the result is the differentiation of income based on activity and personal approach. It is assumed that mainly passive unemployed people and those who misused the system and used it as an additional source of income experienced a decrease in real income from public sources. In the following years, the influence of tax and other reforms on living standards will be evidently positive, even more significant than it was in 2004. The evidence is the rise of real wages by 6.3% and an increase in employment by 2.1% in 2005 and a 3.3% rise of real wages and a 3.8% increase of employment in 2006.

The European Union measures and compares the so called “risk” of poverty that is estimated based on the percentage of inhabitants that have an income lower than 60% of the national median, even after social transfers. Based on current published data for 2005 (Eurostat), Slovakia’s risk of poverty is 13%, which is a lower poverty rate than in a majority of EU countries. According to Eurostat, the situation is as follows:

- 9% Sweden
- 10% Czech Republic
- 11% Netherlands
- 12% Denmark, Finland, Austria
- 13% France, Luxembourg, Hungary, Germany, SLOVAKIA
- 15% Belgium, Malta
- 16% Cyprus
- 18% Estonia
- 19% Latvia, Italy, Great Britain
- 20% Greece, Ireland, Portugal, Spain
- 21% Lithuania, Poland
- 29% Ukraine (According to our information, which is an approximation)

12) Opposition at that time forecasted completely opposite development of groceries prices after joining the EU. Opposition leader Fico informed the public that after joining EU we would have Slovak salaries and European prices.

13) In all this data, we consider inflation for individual income groups. For a more specific analysis of the first year of tax reform see “The first step of tax reform or 19% in use” IFP MF, 205, Economic analysis 8, www.finance.gov.sk

The name of this indicator is quite deceptive, because it expresses income differentiation more than poverty¹⁴⁾. However, data showing that 13% of Slovak inhabitant's incomes after social transfers are lower than the 60% median already includes the impact of reforms because it reflects the reality of 2004. Therefore, this data already reflects all the

changes, tax and social reform included. It proves that the deep structural reforms realized in Slovakia during 2002 – 2006 did not lead to a significant increase in income differentiation. To the contrary, they led to a more dynamic economy and to the creation of conditions for higher income growth, living standards and employment.

14) We could probably talk about relative poverty because otherwise we would have to say that in Ireland, with 20% or in Great Britain with 19%, the poverty is higher than in Bulgaria (15%) or in Slovakia (13%). Even better illustration of this incorrect interpretation of this indicator is the fact that based on this indicator the risk of poverty is lower in South Korea than in North Korea.

PART 3 - WHICH TYPE OF STATE ORGANIZATION TO CHOOSE?

The Constitution guarantees Ukraine to be a democratic state. If we compare various states with democratic systems, we will find out that not all of them prosper at once. If the state organization serves as a tool for ensuring prosperity, freedom and justice for its citizens, it should be the objective of democratic politicians to choose the best and most appropriate type of state organization. It should lead to the participation of everyone in its governance, the protection of human rights, to a situation when neither minorities nor majorities can use the government for its own benefit at the expense of the others.

According to Swanepoel¹⁵⁾, the ideal system should be built upon these principles:

- democratic system with different elected parties, with the possibility of competition between political parties;
- proportional election system to the Parliament;
- bicameral parliamentary system with constitution and bill of rights and freedoms;
- independent judiciary and constitutional court;
- transfer of state competencies to the local and regional level; and
- possibility to hold a referendum for all levels of government.

3.1 Protection of the “Ideal” System Through the Decentralization of Power

Ukraine, with its territory and number of inhabitants, belongs with the big nations. At the same time, it is also in every aspect a differentiated state. Is it possible for a strong central government, which is every government in a unitary state, to prepare and accept laws that respect the interests of minorities, or even a majority? Is it possible that representatives of Parliament can resist the pressure of various lobbyist groups in the private and public sector? Is it possible

that considering the current mechanisms and habits of elections, members of Parliament are able to defend a country so different in language, ethnicity, culture, religion and nature? Is it possible to minimize corruption in an environment with this high a level of centralization? We're afraid not. Comparisons of the corruption and decentralization rates are the evidence. Of course, historical development plays a significant role, but the lowest corruption rate is typical for the decentralized states (Nordic states, Switzerland, etc...) - states that have a long-term distrust of the centralization of power. As written by Swanepoel: “Any politician, even if his intentions were good, cannot represent all the different interests of citizens. A central government that tries to satisfy everybody becomes inevitably a government of conflicts. Each group under a centralistic government will be seen as either a source of benefit or oppression. These groups will continually try to either control or depose the government”.

A strong civil society doesn't exist in Ukraine. It hasn't had time to develop. It will probably not even have the opportunity if the state remains so unitary and centralistic. We are persuaded that conditions for local and regional development and the existence of civil society can be created only through the completion of liberalization and decentralization strategies. The real change, after which the regions will have the chance to make their own decisions on local issues, is a way in the right direction, towards democracy building. Accumulated economic problems and social, ethnic, language, poverty, criminality and housing problems can be solved much easier in this type of decentralized structure. Examples from all around the world show that through decentralization and the application of subsidiarity principles, it is possible to satisfy the various needs and requirements of citizens of municipalities, cities and regions and restore the unity and homogeneity of the population. These are exactly those things that have been damaged by totalitarian regimes.

¹⁵⁾ Marc Swanepoel: “The common sense of wealth creation”, F.A. Hayek Nadation, Bratislava 1995

Box 6 – Advantages and Risk of a Decentralized System of Public Administration

In the scope of the Slovak public administration decentralization and modernization concept, we have defined the advantages and risks of a decentralized state that have to be considered when suggesting a solution.

Advantages of a decentralized system of public administration are:

- preventing a deepening crisis between central government and citizens;
- strengthening the state as a whole through distributing competencies and responsibilities to all the levels of public administration, while respecting the subsidiarity principle;
- strengthening the function of democratic institutions, the influence of citizens and directly elected representatives;
- strengthening self-governance principles corresponding with European agreements;
- decreasing minority tensions and strengthening protections for the rights of minorities;
- following trends of reform processes being implemented in Europe since the second half of the 20th century;
- increasing effectiveness of the performance of public administration itself;
- improving transparency reflected in the decreased rate of corruption and clientelism;
- improving effects of cross-border and inter-regional cooperation;
- increasing economic performance of the state and regions;
- halting regional and local disparities growth;
- flexible and effective satisfaction of specific needs in individual regions;
- advantages coming from local examination of decision-making and services customized to local conditions; and
- possibility of local coordination of services and investments when solving common problems.

The most frequent risks of a decentralized public administration system are:

- complicated operations – if the decisions relate to higher amounts of independent (state and local self-government) units. Decisions can be postponed in a decentralized system due to the necessity of negotiations, while activity coordination increases costs. It is valid that the more space is given to the lower units for autonomous decision-making, the less space is left for fast and direct decision-making at the state level;
- endangered public interests – advocating interests of groups in a framework of decentralized units may work against public interest;
- fiscal externality – may be risky in situations where the competence of assigning the type and amount of public budgets is significantly decentralized. In this case, local interests may ignore solutions to real problems at the expense of a higher administrative unit;
- differences in service standards in situations where unity or equality is desired (education, health care, etc...); and
- controlled intensity in a decentralized system of public administration.

To minimize these risks it is essential to ensure:

- A new division of tasks among public, private and non-governmental sectors (privatization, deetatization);
- A clear division of competencies and responsibilities among individual levels of public administration while respecting the subsidiarity principle;
- external and internal control mechanisms (solved by the control concept);
- implementation of transparent mechanisms of financing (solved by public finance reform); and
- Realize the complexity of change.

3.2 Is Ukraine Prepared for Decentralization?

Similarly to Slovakia, Ukraine was a part of bigger state structure for a long period of time. Despite this fact, from the viewpoint of territorial administration, it cannot be stated that it is without a past, that it doesn't have sources of information and experience in building public administration for a new state and that it is completely dependant on foreign models. To the contrary, the history of Ukrainian public administration is at least as rich as the history of neighboring countries. It is necessary to consider these points.

According to Bahl¹⁶⁾, a country that is going through a process of transformation can gain the most out of a decentralized structure if it has the following characteristics:

- A sufficiently qualified labor force and the material and capital needed for the expansion of offered public services when it is required;
- effective tax management;
- a competent tax system able to incorporate a significant portion of community income increase;
- elastic demand for public services and demand that will grow together with personal incomes;
- directly elected local representatives; and
- partial freedom in deciding about how the budget is created and how tax rates are determined.

In our opinion, there are significant differences between Bahl's characteristics and the current situation in Ukraine. For example:

- there is not enough capital to expand services as required;
- between communities (municipalities, regions) there exists lower differentiation in the demand for various qualities and quantities of services with the exception of some larger cities mainly due to the low economic power of households;
- there is inadequate freedom in the creation of the budget and determination of the tax rate;
- society is not mobile enough to choose a better communal model for satisfying its needs in a decentralized system, mainly due to lack of job opportunities and availability of housing; and
- paternalism prevails in the society.

This does not mean that the process of decentralization cannot be achieved in Ukraine. However, it has to be complex, divided into consecutive stages and has to be supported by the following three pillars:

1. Measurement of the competence of division among levels of public administration,
2. Proposal of a new system of regional and local self-government financing
3. Changes in territorial and administrative organization on the municipal level (communal reform)

Box 7 – Stages of the Strengthening Local Democracy in Slovakia

1990 - 1991	renewal of self-governance municipalities and the first phase of the transfer of competencies
1990 - 1996	de-concentration in state administration
1996	decision on self-governance state organization
02/2001	update to the Constitution of the Slovak Republic
07/2001	decision on territorial division of Higher Territorial Units (HTU)
01/2002	initiation of activities of HTU bodies
2002-2004	second phase of the transfer of competencies in 5 stages
01/2004	reorganization of local state administration
01/2004	first stage of change in financing
01/2005	second stage of change in financing (after a complex tax reform)
2005 -	preparation of communal reform

16) Bahl, Roy W., "Comparative Federalism: Trends and Issues in the US, China, and Russia." In Roy, Jayanta, ed. 1995. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. Washington, D.C.: World Bank.

PART 4 - WHAT NEXT?

At the beginning, it is important to underline that this is more ideas and theses and not advice. We used our knowledge, influenced by the experience of other states where similar reforms took place and by information gained during the implementation of projects. Three theses guide our analysis:

1. Federalism allows unity in diversity and can react to regional differences
2. The dual model of public administration allows transparency in public issues management
3. A strong local administration is a prerequisite for the stability of the state. It requires communal reform based on three pillars: division of competencies, new systems of financing and structural reform

4.1 Several Alternatives to State Organization

Since the formation of independent Ukraine, we have witnessed several political crises that haven't allowed the politicians to focus the necessary attention on solving fundamental political and economic reforms essential to improving the quality of life of Ukrainian citizens. The question remains over how to stabilize the situation at the central level. We assume that the possibility lies in a new division of power.

In our opinion, there are three alternatives suitable for the situation in Ukraine:

1. keep the unitary and centralized state;
2. set a target for a unitary decentralized state, followed by regionalization; and
3. set a target for the federative organization of Ukraine.

Each of the above-mentioned alternatives requires a clear vision, arrangements and a strategy agreed upon by the political elites of the state that will serve as a basis for individual actions. Based on our information, there has not been a crucial discussion and agreement on state organization in Ukraine yet. This discussion was not sufficient in Slovakia as well and that is the reason why the positions and tasks of individual institutions in the framework of the vertical division of power is still interpreted and understood in different ways.

Unitary state

If Ukraine chooses a unitary state, it has two alternatives:

1. Centralization. In this case it is important to perform changes to the existing state. For example:
 - Limit competencies of local self-governments;
 - Strengthen the state supervision of central government laws and regulations implementation;
 - Adopt measurements for the minimization of political intervention into administration performance; and
 - Create an institution that would deal with citizens' complaints related to public administration (e.g., an ombudsman).
2. Unitary decentralized state. This alternative was chosen by Slovakia and Poland, the latter of course being more similar to Ukraine in area and population size. Poland strengthened the influence and importance of local self-governance through the creation of territorial local self-governments at three levels (Gmina, Powiat and Wojvodstvo) and the transfer of significant amounts of competencies to local self-governments. One of the essential requirements in this system is adequate level of financial autonomy, which is rather problematic in unitary states since the central government wants to preserve its political influence on local and regional self-governance mainly through division of public finances.

If we allow ourselves to present our own opinion, we consider the alternative of preserving a unitary centralized state to be the least suitable. It is obvious also from the events in Ukraine in the last few years. Central government has been continually exposed to centrifugal forces due to ethnic-cultural and geographic-economic reasons. The alternative of unitary decentralized state represents a much more suitable solution.

The Regionalization of Ukraine

“The more extensive the territory and distance from the seat of the state, the harder it is to advocate political and legal decisions and protect their realization”, writes Regula Kägi-Diener in her publication. “Factual difficulties can be reduced by modern systems of communication and good transport connections. However, it does not eliminate the problems”, writes Kägi-Diener. On equipping all of Ukraine with modern communications and fast transport connections, this is seriously in doubt. If we consider the huge regional differences, various living conditions, various cultures, the geopolitical position of the state and the tendency of central governments to ignore problems of border areas of the state, it is obvious that citizens will not cope easily with the final decisions of a state in a distant center. It may create continuous tensions and the tendency to limit rather than deepen democratic organization. We cannot forget the fact that mainly in crisis situations a unitary state has the tendency to change towards autocracy.

There are several examples of regionalization in Europe. In some cases local self-governments can gain a broader scope of competencies from the central government as it is in the case of some federated states. Usually, a higher level of independence was given only to specific areas and therefore there is a lack of equality with other areas of the state. Finally, something similar already exists in Ukraine in the case of the Autonomous Republic of Crimea. A so-called false federalism is being implemented in some E.U. states. Within the E.U. framework, new administrative units that have their own constitution, perform “original” tasks of the state and have financial autonomy are created. In a majority of the cases, some elements are absent. An example is the creation of regions in France, Italy and Spain.

Ukraine as a Federation?

Cross-border cooperation, contacts, globalization and continuous changes in values result in situations wherein citizens experience a fading of borders. Therefore, modern society is endangered by the loss of coherence. The idea of cohesion and patriotism is disappearing, therefore a state as a fellowship of citizens has to ensure that citizens feel good in this fellowship and can identify and find themselves in it. This is the reason why regionalization has to go hand-in-hand with globalization. Basic consensus and the development of common values and ideas can be achieved in smaller communities and mainly in cases where individual communities differ from each other in language, religion or shared values resulting from historical development. If a state can create conditions for its existence and its specialties and traditions, the prerequisite for better acceptance of the state as a whole is created. This is much easier in a federative state organization than in a unitary state, especially if it has the size and enormous differences that Ukraine does. Citizens of poorer regions will definitely feel better despite their poverty if they can influence the decision-making on their priorities. This can lead to faster growth in their standard of living than if regional disparities are smoothed out through redistribution as is so often advocated by the central government.

Modern people feel that if they are European, cosmopolitan, a member of a congregation, or a common language group – that this kind of globalization will open them up to new possibilities. It also can mean risking losing coherence, parting from one's own roots, and a loss of patriotism and solidarity. The number of Ukrainians living outside their native country is evidence of this. State as a fellowship of people should ensure that citizens identify themselves with the state again. It is possible through the federative organization of the state.

To date, approximately one third of the world's population is living in federative states. There are various reasons for their existence and it has to be underlined that this form of state organization isn't always good. For example, the Czech and Slovak Federative Republic existed but did not last because it consisted of only two member states that were permanently polarized. This result is evidence of the fact that there

should be more than two member states in a federation. A stable federative organization has to allow the creation of coalitions between the member states. According to Kägi-Diener, a group of five or more member states is ideal.

4.2 Which Public Administration Model to Choose?

In the framework of further progress in public administration reform, it is necessary to answer the question - which model of public administration has to be implemented? In the following text, we deal only with the alternative of preserving the existence of a unitary state in order to realize the strategy of its decentralization.

In principle, there are only two models of public administration organization that come into question:

1. The strictly separated (dual) model of public task performance that counts the existence of the state administration and territorial local self-governments
2. The "integrated model" which is the common functioning of both units

Both models have advantages and disadvantages.

Implementation of the *separated model* means:

- institutional separation of state administration and local self-government performance;

- significant transfer of competencies from the state administration to the self-governance of HTU and local self-governments (decentralization);
- differentiation of transferred competencies based on the size of the local self-government unit;
- transfer of competencies from the central government to its lower levels;
- significant decrease of state activities in the territory and reduction of offices of local state administration;
- transfer of competencies of the state to public-service institutions; and
- creation of mechanisms of cooperation between state administration and local self-governments in the territory.

The *integrated model* favors a more fundamentally perceivable impact of the state administration within the territory. Its implementation means:

- binding of territorial state administration and territorial local self-governments;
- minimal transfer of state competencies to local self-governments;
- transferred performance of state administration to "assigned" cities, municipalities and regions, while considering the relationship between the size of territorial and administrative unit and effectiveness of task performance;
- transfer of competencies from the central level to its lower levels; and
- preservation of state influence on the performance of a majority of the competencies

Box 8 – Criteria for Determining the Relationships Between the State Administration and Local Self-Government in Slovakia

Using six criteria, both models were compared in order to determine the future organization of relationships between the state administration and local self-government in Slovakia. Considering the promise of the Slovak government to strengthen local self-government and decentralize power, the evaluation is aimed at determining the impact of these criteria on local self-government.

Criterion 1: Influence of laws on public administration performance

In the framework of the separated model, state administration is more distant from local decision-making process, which allows better implementation of control mechanisms for legal compliance. In the framework of the integrated model, efforts aimed at violating the law by interests of local (regional) associations may appear.

Conclusion: The risk associated with the integrated model is higher because of the potential interconnection of state and local self-government power in solving conflict situations. In the framework of the separated model, local self-governments are exposed to the efforts of the central power to change existing laws or to violate these laws (not fulfilling their own tasks and instead fulfilling state obligations). Consistent implementation of the separated model requires a higher involvement of territorial local self-government in the preparation of laws valid in the whole territory of the state, which will decrease tensions connected to their application.

Criterion 2: Objectivity and neutrality of state administration performance

Territorial self-governance will not have a direct impact on the creation of legislation and transfer of state administration performance to the local level, which may lead to attempts at violating the law while resolving conflicts at the local level. In the framework of the separated model, performance of territorial administration will be controlled directly by citizens, civil initiatives and also by the control, inspection and supervision of state institutions, which is a better guarantee of objectivity and neutrality compared to the integrated model.

Conclusion: Same conclusions as in criterion 1

Criterion 3: Respecting the operations of the state administration and local self-governments

In the framework of the separated model, both units of public administration are respected when there is a clear definition of the competencies of the state administration and of local self-governments. In the framework of the integrated model, the competencies of the state administration and local self-governments overlap which can risk disturbing the state administration to the predominance of local self-government, especially in personnel issues. To the contrary, if there is a predominance of state competencies it may result in the weakening of the self-governance principle. This risk can be prevented by anchoring double subordination for high-level officials and implementation of institutional supervision and methodical management, however this is complicated. Implementation of this principle in the integrated model can lead to bigger complications due to the significantly different ways that state administration and local self-governments function.

Conclusion: A higher respect for both functions can be expected when public administration is separated from self-governance.

Criterion 4: Common coordination of activities

In the framework of the separated model, coordination is complicated. Generally, there are risks inherent to the decentralized system of public administration, among which is the complicated negotiations between subjects of public administration. Risks can be reduced by a very clear definition of competencies and determination of coordination ties. In the framework of the integrated model coordination does not represent a serious problem.

Conclusion: The Common coordination of public administration activities is simpler in the integration of the state administration and self-governance.

Criterion 5: Extent of decentralization and de-concentration implementation

The separated model allows implementation of both principles. Effectiveness of decentralization is tied to a choice of competencies that can be better ensured by local self-governments (these are tied to the direct needs of citizens) and to the size of the subject from the viewpoint of effective service performance. De-concentration from the central level to its lower levels is also not a problem and can follow the principle of effectiveness.

In the scope of the integrated model, the performance of public administration can be closer to the citizen as well, but to the extent that the transferred state administration competencies will prevail in the framework of this model, it will result in the limitation of local self-government independence and there will be no reason for the de-concentration of state administration performance from the central level.

Conclusion: The extent of decentralization and de-concentration performance is related to the way both models are realized (extent of division, portion of original and transferred competencies), but considering the situation in Slovakia, the implementation of the integrated model would be, from the viewpoint of local self-government independence, a step backward.

Criterion 6: Volume of expenditures and transparency of financial flows

In the separated model, the transparency of expenditures and financial flows for the state administration and local self-government is higher. The volume of general expenditures of local self-government can decrease especially after implementation of single-use expenditures connected to the transfer of competencies due to better control of elected bodies. The separated model means a lower portion of public finances in the state budget which results in lower expenditures.

The integrated model also requires single-use expenditures (realization of local state administration is the evidence). However, financial flows in this model are significantly less transparent and considering the long-term existence of independent local self-government, conflicts may appear in the process of the implementation of the state budget system.

Conclusion: Generally, it may be stated that expenditures do not differ, but the fact that the financial flows are more transparent in the dual system is crucial.

Conclusion

Considering the comparison of criteria above, the realization of the separated model which continues the process of the separation of the state administration from local self-government, the decentralization of competencies from the state to local level is more advantageous. With the transfer of competencies to local self-government, it is also necessary to transfer and utilize current state property needed to perform public tasks. This is an inseparable part of reform. It is necessary to clearly define the competencies that will fall under local self-government and higher territorial units. Decentralization requires significant changes in the tax system, the system of financial compensation and new budget rules. Decentralization also requires measurements for limiting the risk of excessive debt of local self-government and higher territorial units - measurements that limit the unwillingness to participate in state programs and measurements that may impact bad payment balances of the state as a whole.

4.3 Territorial –Administrative Reform

Ukraine experienced various conceptual models connected to territorial-administrative reform. None of them were realized. There were several reasons, but the previously mentioned unsuitable political environment on the central level and lingering traditions from the U.S.S.R. were the main reasons.

In an unsuitable political environment, fundamental political reform becomes the subject of “trade” between political parties which doesn’t allow sufficient preparation or serious communication. Besides, politicians are more oriented towards extending and prolonging their power and influence rather than the implementation of reform measures.

The second problem is the dilemma between proclamations and efforts of some representatives of local self-government and the Ukrainian elite to advocate the organization of public administration in accordance with European agreements (the European Charter of Local Self-Governance and the European Charter of Regional Self-Governance)

and traditional understandings of the public administration system by the executive that has roots in the former U.S.S.R. This creates a fundamental problem in the overall transformation of society. The very lax opinion of E.U. politicians to Ukrainian efforts to join the E.U. does not contribute to the shift towards the implementation of European agreements.

The form of territorial-administrative structure is closely related to the decision about the state organization of Ukraine. Each alternative will be projected into the territory differently. It is related mainly to the division of competencies between the central government (state) and its lower administrative units. However, the correlation between assigned competence and the size of the HTU deriving from the principle and triangle of subsidiarity should be always valid.

Box 9 – Triangle of Subsidiarity

“It is an unfairness, eternal evil and violation of administrative order to assign bigger and higher positioned associations to that which can be done by lower subordinate organizations.”

Papal encyclical 1931 (on the topic of subsidiarity)

“The people who decide have to be those who pay for the decision and those who will live with the consequences of the decisions.”

In the scope of prepared territorial-administrative reform (2005) it was suggested to eliminate the administrative unit on the rayon level with a new division of competencies. For municipalities (territorial hromada) of 4 to 5,000 citizens it was suggested that tasks are ensured by fundamentally larger territorial units as is done in a majority of European states. An alternative was a complicated system of territorial local self-government financing based on the estimation of needed expenditures, assumed self generated revenues and subventions from the state budget. These calculations were to be realized annually for all levels of public administration. For the majority of local self-government units the results depend on transfers from the state budget and limited own source revenue for ensuring the differentiated needs of citizens in municipalities and regions. The whole system is in

conflict with the above mentioned triangle of subsidiarity and against the building of civil society and local democracy. Another disadvantage in the suggested system is a lack of motivation of local self-government units to search for effective and economic solutions.

It is obvious that Ukraine and its administrative units will experience missing public financial resources as a consequence of long-term lasting central planning and huge modernization debts for local and technical infrastructure. Therefore, the reforms are inevitable and should be aimed at:

- A new division of competencies between the public and private sector and within the public sector to lower public expenditures; and
- The realization of territorial-administrative reform to allow public resources to be effectively used in connection to the redistributed competencies.

If we deal with the alternative that the Constitution will not be radically changed, Ukraine will remain a unitary state and at the same time it will want to become a member of Euro-Atlantic structures, it is necessary to respect the European Charter when creating new local self-government units. To secure the independence of these units we consider the principles of their financing to be crucial. Laws have to guarantee to the local self-government:

- Resources adequate to responsibilities that are given by the constitution and laws;
- Right to have sufficient resources and freedom to dispose of them;
- At least a portion of resources from local taxes and fees;
- If it is possible, mainly non-purpose donations;
- Varied financial system;
- Balancing of the tax power of municipalities and regions;
- Discussions connected to the methods of assignment of redistributed resources; and
- Access to credits

Municipal reform as a goal, as a first step?¹⁷⁾

Box 10 – The Three Stages of the Merger of Municipalities

The subject of mergers of municipalities is sufficiently researched and documented. It is possible to gain a lot of experience and knowledge on the subject. However, it does not change the fact that each merger is a unique project with its questions and problems that cannot be solved with one method. Each merger has three stages:

1. “melting” fear or breaking resistance
2. change realization - exaggerated expectations must be limited
3. stabilization of the new structure

In the introduction of this chapter we defined the thesis: “Strong local self-governance is a prerequisite for the stability of the state and democracy”. Decision on structure at the local level seems to be the priority considering current territorial-administrative structures. The accepted solution will significantly influence the decision-making processes related to the preservation or elimination of public administration at the rayon level, scope of competencies and the way public administration is financed at the lowest level.

The question of size and structure of municipalities and the problems connected to these issues was the most frequent question discussed with representatives of various institutions in Ukraine. There were several themes discussed. These are described under the heading of each institution below:

Institute of Civil Society

- “Each municipality wants to have a school and health care, but is it effective?”
- “What to do with small municipalities distant from the centers of settlements”
- “There are large salary expenditures in small municipalities”
- “Bigger is better and more effective”
- “Hromadas (municipalities) should not be smaller than 4-5,000 inhabitants”

17) In the text the knowledge from the common M.E.S.A.10, Association of cities of Slovakia and canton Luzern were used.

AUC

- “Asymmetric decentralization of approximately 2,000 cities and municipalities should be realized”
- “It is necessary to provide at least 10-15 km from the center when merging cities”
- “It is necessary to preserve the office site in the original municipality”

Ministry of Finance

- “Municipalities do not have set borders of cadastral areas”

NARDA

- “Municipalization is the biggest problem”
- “To accept a voluntary but motivational solution to deny salary expenditures to small municipalities that refuse to merge”

It appears that communal reform is the key to the continuation of the decentralization process. Nevertheless, it has to be based on three parallel pillars: new division of competencies, new system of territorial self-governance financing and structural reform (the merger of municipalities and their common cooperation). People involved in such a project often ask why municipalities merge. There are several reasons:

- Effective public service performance (quality, professionalism, personnel, experts);
- Expenditures (financial potential of municipalities, need for infrastructure and investments);
- ability to work effectively in a common area (associations oriented towards solution of their problems),
- ability to work outside the municipality and use the common potential;
- democratization and compliance with the law;
- development possibilities; and
- decreasing the level of financial redistribution through the state budget

Communal reform is very sensitive in a political sense and that is the reason why it does not have enough supporters among politicians, at least until citizens are also in favor of its realization. However, this cannot be achieved by submitting one real solution. Therefore, we do not assume the discussion on minimal size of the smallest local self-government unit in Ukraine to be crucial. In

our opinion, it is not even possible to say that it should be a minimum of 4,000 citizens in such a vast and differentiated country. Considering the differences mentioned it might be even more suitable to come up with a different strategy and different ways of merging municipalities in each area. Historical, cultural, geographic, urban and economic variations of cities and regions have to be taken into account.

Many states chose mainly economic criteria when deciding about mergers, for example:

- determination of a minimal amount of financial resources for securing competencies used for the determination of number of inhabitants;
- determination of requirements for administration of an elementary school; and
- determination of minimal credit rate

Communication with citizens in micro regions is of a great significance. Mistakes can be caused in the initial phase by the radical denial of the project. It is a long-term project because directive central decisions cannot be realized the last 25 years only by one law. It should be considered that mergers impact the identity of municipalities and often, belonging to the community is the only thing left to the citizens in poor regions. What is valid for the survival of nations thanks to the existence of regional communities is doubly valid in cases of municipalities. In other words, if they should agree with the fact that we are taking something from them, they should get a clear answer to the question of what they should get in exchange for this sacrifice. What should be the motivation related to such a decision? Should it be more finances, or better access to services,...?

Focus points of communal reform are:

- definition of a competency structure at the municipal (hromada) level, while respecting the principle of subsidiarity and principle ultra vires;
- new method of financing and the implementation of a fair and transparent system of financial compensation;
- first definition of a target structure of settlement;
- support to reform discussions;
- suggested processes and stimulations; and
- pilot projects

Orientation towards natural centers seems to be the best solution in the merger of municipalities when looking at the examples of other countries. For their definition, it is essential to use various criteria, for example: current structure of centers based on number of inhabitants, historical administrative centers, school centers, health care centers, centers for commuting to work and school, transport centers, mail centers, register office centers, financial centers and business centers. Definition of centers in periphery areas in border zones can be problematic. In such cases, it is more suitable to allow new municipalities to overlap borders of the area rather than to force municipalities to merge outside their sub region.

It is necessary to realize that the merger of municipalities should not be a one-sided decision by the central government. Government should be supportive (methodically, financially, and in communication with citizens). Therefore, it is important to communicate in micro regions from the initial phases, maybe even informally with the local elite. In other words, it is important to gain supporters. Problems may appear in regions where natural centers do not exist. All municipalities may benefit, but there will be conflict connected to the name of the new municipality, location of school, offices,... In these cases negotiations take longer.

Mergers should not result in the worsening of the current situation for citizens - quite the opposite, the situation should improve. Similarly, municipalities that are part of the merger and have the best financial status should not lose. Municipality mergers are meaningful only when new municipalities are able to finance themselves. Therefore, the financial impetus from the central government is very important in the initial phase. We assume that it is necessary to solve the problem of settlement structure first and only based on this solution to decide on elimination or preservation of the rayon territorial unit. Solving this problem and determining the borders of new municipalities creates conditions for the implementation of a new tax targeted locally – real estate tax.

Agreement between elites is very important. The outcome of our discussion on the topic of territorial-administrative reform in Ukraine in 2006 only proves the fact that opinions change among supporters of decentralized state as well. There were two ideas on mergers of municipalities presented in the discussion:

- so called trans-regional scenario (creation of smaller communities, with size of 4 – 5,000 citizens as suggested in the original proposal)
- regional scenario that focuses on bigger communities

Representatives of local self-government institutions advocated creation of smaller communities and representatives of central expert institutions were in favor of bigger communities.

4.4 Changes in Territorial Self-Governance Funding

In case the separated model of public administration (chapter 4.1) is preferred, it is necessary to change the current system of territorial self-governance funding. The main objectives of change should be:

1. Independence – territorial self-governance should be independent in deciding on the use of own revenues. It means an explicit diversion from prevailing transfers, especially purpose transfers, from the state budget;
2. Responsibility – through decentralization of competencies and finances (fiscal decentralization) the real responsibility will shift to elected bodies of local self-government;
3. Fairness – it is necessary to remove subjective influences on decision-making processes about targeting public resources. It is advisable to implement a redistribution formula based on objective criteria;
4. Transparency – redistribution based on verifiable data, definition of exact process and terms of revenue use and method of annual adjustment;
5. Stability – it is necessary so that changes can be performed only with local self-government approval and for the creation of conditions to set a stable expenditures and revenues budget for a three-year-period.

When searching for a new method it is necessary to consider the fact that public services can be, according to the system of funding, divided into 4 groups:

1. General public services that serve all citizens. Defining their users and division of expenditures among them is very complicated. Therefore, these are financed by the general taxation of citizens. Examples: public lighting, handling of traffic, police, fire department, etc...;
2. Public services where it is possible to identify consumers and the extent of their consumption. Examples are water, electricity and gas supply, waste management, etc...;
3. Services beneficial also to citizens of other areas - e.g. environment protection, preventive health care,...; and
4. Infrastructure that is beneficial in the long-term and should be funded by loans.

Decentralization of responsibilities for public service performance, i.e. expenditures decentralization requires decentralization of sources of revenues from the state budget to budgets of territorial self-governance. There are several ways to perform the decentralization of sources of revenues:

- increasing tax revenues by strengthening tax assignment; and
- transfers from the state budget.

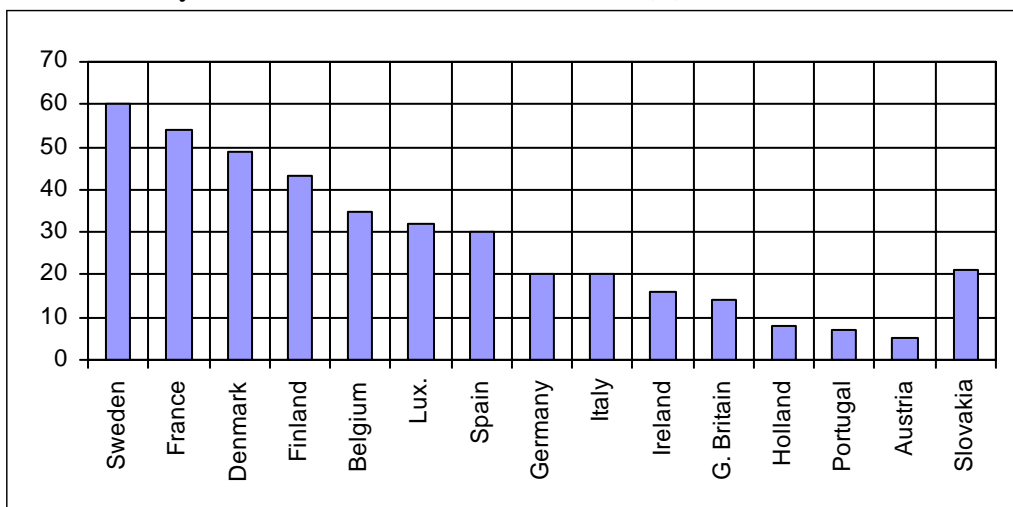
Strengthening the tax assignment is possible through increasing the potential of existing tax revenues of local self-government, through transferring the tax competence from state to municipalities and higher territorial units, and through the possibility of local self-government to set additional state taxes or through a combination of the previous alternatives. Strengthening the tax assignment increases personal responsibility, contributes to the increased quality of solutions, brings advantages in differentiated problem solution, contributes to transparency of decision-making and management, increases the level of awareness, allows higher mobilization of resources and allows higher participation of citizens in public service performance.

Transfers from the state budget can be divided into two categories: portion of state collected taxes as provided by the law and purpose or non-purpose subsidies. Transfers from the state budget smooth out vertical fiscal inequalities, ensures horizontal fiscal balance, neutralizes externalities, contributes to stabilization and economic development and allows for the realization of macro-economic objectives.

In almost all European states exists a combination of self generated tax revenues (tax assignment) and transfers of finances between levels of public administration. In some states, the legislator passes the competence to determine local taxes to lower administrative units (Germany, Luxembourg and Belgium). In a majority of the states, new taxes are decided by the legislature.

The legislature allows territorial self-governance to maneuver (determine rates, additional taxes) in local taxes. It is related mainly to personal income tax in the Nordic states and to real estate tax in France. In these states, there is freedom in setting the tax rates for local taxes as a result of the transfer of competencies from state to lower levels of public administration. In Belgium, there is rate freedom in local fees and in the additional tax to the personal income tax. In Spain, it is possible to modify rates within a range determined by law; it is similar to Austria, where it applies to local taxes and fees. However, this possibility to determine taxes is very limited in many states. It is interesting that states with higher maneuvering ability (Denmark, Finland, Sweden) collect 1-2 local taxes, while for example in Slovakia it is 8 local taxes and a fee for communal waste.

Changes in territorial self-governance financing in Ukraine would be related mainly to current state subsidies to bodies of territorial self-governance, extending the scope of local taxes and the system of compensation between municipalities and higher territorial units. One of the main ideas is that the state would stop providing municipalities with purpose subsidies for specific activities and institutions. In many cases, there are requirements for subsidies even when there is dire need. On the other hand, it is important for the state to simplify the system, what will result in a lower number of central bodies' employees that are responsible for the redistribution of public finances.

Box 11 - Ability to Maneuver in Selected E.U. States (%)

Three categories of local taxes prevail in Europe and overseas: real estate tax, personal income tax and local tax from the economic activity of persons and corporations. In all states there exists at least one of the three mentioned taxes. These taxes are territorially defined and there exists a narrow interconnection between tax payer and place of his permanent residence. Revenues from these taxes are stable and relatively balanced during the whole year. Strengthening tax competencies of municipalities and higher territorial units is possible through increased competencies of municipalities in determination of local tax rates and fees.

A new system of financial compensation comes from the determination of taxes - a percentage of which will belong to territorial self-governments to determine the participation of territorial units and municipalities in this revenue, and to determine the formula that will be used for distribution of this tax revenue into budgets of individual municipalities and higher territorial units based on adopted law.

Similarly to other states, implementation of a combination of strengthening the tax assignment is appropriate. This includes in-

creasing the existing tax competencies and also revenues of territorial self-governance and the implementation of a new system of financial compensation to account for existing differences in the tax power of municipalities and regions. The overall change has to be perceived to be connected to changes in the funding for the transferred performance of state administration. The European Charter of Local Self-Governance defines the following principles of funding that have to be fulfilled as a condition of its ratification:

- resources must be adequate as defined by the constitution and laws;
- local self-government must have sufficient resources and the freedom to dispose them;
- at least a portion of the resources should come from local taxes and fees;
- non-purpose subsidies should prevail;
- a variety of financial system is necessary;
- effective financial compensation;
- discussions on the method of assigning the redistributed resources by local self-government; and
- access to loans/credits.

Box 12 - Changes in the System of Funding in Slovakia After January 1, 2005

- **27.5 %** of municipal revenues come from the **state budget when municipalities** ensure the transferred performance of state administrative activities. In 2006, regional education created 99% of municipality competencies. The rest were expenditures on administrative activities in the areas of construction orders, registrar office, infrastructure and housing. Moreover, in the case of regional education financing local council can transfer 20% of state funds from one school to another.
- **72.5 %** of municipalities revenues are their **own revenues** and almost **50%** are **own tax** revenues.

PART 5 – SUMMARY OF CONCLUSIONS

1. Favorable political conditions on the central level and good institutional equipment and quality legislative measures are prerequisites for the realization of fundamental change and the political will of elected leaders to implement reforms in each state.

2. A lack of resources for economic growth is often used as an argument when differentiating between poor and wealthy countries. However, this hypothesis is not based on truth. Many comparative studies have proved that income per capita is defined by institutions and politics chosen by people rather than by natural resources or initial insufficient transfer periods. Poor countries that have chosen good institutions and good after-development politics are developing faster than wealthy countries. The key factor is not the size of the state or transfer of property towards people with low income. Change cannot be achieved with unsystematic and uncoordinated steps. Changes are possible in conditions with secured proprietary rights and under the existence of institutions that ensure fair and unbiased relationships and contracts.

3. Successful societies are usually democracies with multiple political parties, a constitution and charter of human rights and freedoms that limit central power. They also have various safety precautions that balance powers in the state: independent judiciary, constitutional court, and a bicameral parliamentary system. Successful countries decentralize power to regions and support involvement of municipalities in local issues. They value the ownership and freedom of the individual.

4. Despite the fact that there are differences in the criteria for the decentralization process, which can be beneficial for the country and current situation in Ukraine, we assume that it is suitable to begin with a continual process in the realization of this strategy based on three pillars:

- evaluation of the division of competencies among levels of public administration;
- proposal of a new system of regional and local self-government financing; and
- changes in territorial and administrative organization on the municipal level (communal reform)

5. Citizens view the state as not only a sovereign institution but also based on the extent that the state serves its citizens and how it executes its power. The state is not only an institution; it is rather a political fellowship of citizens.

6. Based on our knowledge we consider the alternative of preserving a unitary centralized state to be the least suitable. It is obvious also from the events in the last years. Central government is continually exposed to centrifugal forces due to ethnic-cultural and geographic-economic reasons. The alternative of a unitary decentralized or even regionalized state represents a much more suitable solution. To realize decentralization strategy it is suitable to implement all three forms: de-concentration in the framework of state administration, transfer of competencies and responsibilities to territorial self-governance and transfer of competencies to governmental and non-governmental agencies and privatization.

7. Implementation of the separated model of public administration seems to be the most appropriate solution, which means: an institutionalized division of state administration and local self-government performance; significant transfer of competencies from state administration to the self-governance of higher territorial units and local self-governance (decentralization); differentiation of transferred competencies based on size of the local self-government unit; transfer of competencies from the central government to its lower levels; and the transfer of state competencies to public legal institutions and creation of mechanisms of cooperation between state administration and local self-government in the territory.

8. Strong local self-governance is a prerequisite to the stability and democracy of the state. Considering the current territorial-administrative structure, decisions on the local level structure is a priority. The adopted solution will significantly impact decisions on the preservation or elimination of public administration at the rayon level and decisions on the scope of competencies and method of funding at the lowest level of state administration. An orientation towards natural centers seems to be the most appropriate solution in the merger of municipalities, as has been proven by the experience of other countries.

9. Mergers cannot result in the worsening of the current situations of citizens - quite the contrary, the situation should improve. Similarly, municipalities that are part of the merger and have the best financial status cannot lose. Municipal mergers are meaningful only when new municipalities are able to finance themselves. Therefore, the financial impetus from the central government is very important in the initial phase.

10. Decentralization of responsibilities for public services performance, i.e. expenditures decentralization requires decentralization of sources of revenues. Change in territorial self-governance funding in Ukraine would be related mainly to extending the scope of local taxes and implementation of a new system of financial compensation between new municipalities and oblasts.

References

- Bahl, Roy W.
Comparative Federalism, Trends and Issues in the US, China and Russia, in Roy, Jayanta, ed. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. Washington D.C. World Bank. 1995
- Bodo, Robert and Nižňanský, Viktor
Ukrainian Local and National Government Officials Study Tour to Slovakia, Support for Building Local Democracy in Ukraine, Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01, USAID – RTI, Kyiv, 2006
- Kägi- Diener, Regula
Guide to federalism, Swiss Helsinki Committee, Bratislava, 2000
- Lange, Nico
Rasende Stillstand, Konrad Adenauer Stiftung, Kyiv, 2007
- Lutsenko, Zoya
Overview of Public Administration in Ukraine Based on Valid Legislation, Support to Building Local Democracy in Ukraine, Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01, M.E.S.A.10, Bratislava 2006
- Mikloš, Ivan
Slovakia : A Story of Reforms (Change of the Socio - economic Model with Limited Liability, Bratislava, 2007
- Nižňanský, Viktor
Decentralization in Slovakia (Audit of a never-ending story 1995-2005), Office of the Government of the Slovak Republic, Bratislava, 2005
- Nižňanský, Viktor and Hallová, Katarína (ed.)
Experience of canton Luzerne with communal reform, M.E.S.A. 10, Bratislava, 2007
- Nižňanský, Viktor and Nadraga, Oksana
Report on Seminars in Ukraine, Support for Building Local Democracy in Ukraine, Ref.ACU/2005/02OA/UKR/01, MESA 10, Bratislava 2006
- Shcherbina, Iryna and Fyshko, Yevhen
Review of the current situation in Ukraine's public sector finances and proposals with regard to required changes, Support for Building Local Democracy in Ukraine, Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01, MESA 10, Bratislava 2006
- Swanepoel, Marc
The common sense of wealth creation, F.A. Hayek Nadation, Bratislava, 1995
- www.ukrembassy.sk

Ing. Viktor Nižňanský, PhD.- Robert Stephan Bodo, M.A.

МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ НА УКРАЇНІ

*Сукупність відомостей, тез та міркувань на підтримку
побудови місцевої демократії на Україні*

травень 2007

ЗМІСТ

Вжиті скорочення.....	78
Частина1: ВСТУП.....	79
Частина2: ВИХІДНІ ПУНКТИ	81
2.1 Географічні та економічні.....	81
2.2 Політичні	82
2.3 Територіально-адміністративний устрій	86
2.4 Фінансування територіального самоврядування	87
2.5 Багатство держави	92
Частина3: ЯКИЙ УСТРІЙ ДЕРЖАВИ ВИБРАТИ	97
3.1 Охорона “ідеальної” системи посередництвом децентралізації влади	97
3.2 Чи Україна на сьогодні підготовлена до децентралізацію?.....	99
Частина 4: ЯК ДАЛІ	101
4.1 Існує більше альтернатив державного влаштування.....	101
4.2 Яку модель організації громадського управління вибрати?	103
4.3 Територіально-адміністративна реформа.....	105
4.4 Зміна фінансування територіального самоврядування	109
Частина 5 : РЕЗЮМЕ	113
Література	115

Текст представляє приватні погляди авторів та не виражає офіційні позиції
даридавців та інституцій, які вони представляють.

Вжиті скорочення

АНО	Альянс нового громадянина
АМС	Асоціація міст і сіл України
БЮТ	Блок Юлії Тимошенко
ЧСФР	Чехо-Словацька Федеративна Республіка
ЄС	Європейський Союз
ВДП	Валовий домашній продукт
РЗДС-НП	Рух за демократичну Словаччину – Народна партія
ХДР	Християнський демократичний рух
МВР	Проект «Реформа місцевих бюджетів»
M.E.S.A. 10	Центр економічних та соціальних аналізів
НАРДА	Народна асоціація регіонального розвитку – Україна
НАТО	Організація Північноатлантичного договору
НР СР	Національна Рада Словацької Республіки
OECD (ОЕСР)	Організація економічного співробітництва та розвитку
RTI	Research Triangle Institute International
СДК	Словацька демократична коаліція
СДХУ	Словацька демократична і християнська унія
ПДЛ	Партія демократичних лівих
SlovakAid	Агенство Словаччини з міжнародного розвитку
СМЕР	СМЕР – Соціальна демократія
ПУК	Партія угорської коаліції
СР	Словацька Республіка
ФРН	Федеративна Республіка Німеччина
US	Сполучені Штати
USAID	Агенство США з міжнародного розвитку
ГПН	Громадськість проти насилля
ВТО	Вища територіальна одиниця
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік

ЧАСТИНА 1: ВСТУП

Україну я добре не знаю. Я перебував та дотепер працював на її території лише кілька тижнів, в рамках двох міжнародних проектів.

В 2005 та 2007 роках, на підставі запрошення Research Triangle Institute, мене удостоїли честі написати звіт та рекомендації (з точки зору словацького досвіду) щодо територіально-адміністративної реформи України, та представити результати на міжнародній конференції, організованій урядом України та Комітетом регіонів Європи, а пізніше поділитися з українськими партнерами інформацією про функціонування словацької неурядової організації M.E.S.A. 10.

В 2006 році, внаслідок словацької урядової підтримки (SlovakAid) ми (M.E.S.A.10) у співробітництві з Асоціацією міст і сіл України (АМС) та Research Triangle Institute International, Київ реалізували проект “Підтримка побудови місцевої демократії на Україні”. В рамках проекту під час 12-денного перебування 21 представника уряду, самоврядування та експертів України в П’єштані (Словацьчина) творці словацьких реформ інформували їх про зміни в Словаччині, передовсім в 2002-2006 роках. В подальшому чотири з них (Іван Міклош, Івета Радічова, Петер Пажітний та я) репрезентували словацький досвід з реформного процесу, позитивні та негативні сторінки, на конференції в Києві. Осінню 2006 року я пройшов майже 4000 км по регіонах України (Миколаївська, Запорізька, Чернівецька, Закарпатська та Київська області), де було проведено дев’ять конференцій та дискусійних столів, у яких взяло участь понад 400 представників центрального та регіональних урядів, представники неурядових інституцій. Метою цих заходів була підтримка дискусій про необхідність утворення міцного місцевого самоврядування в Україні.

Після п’яти тижнів у мене залишилося багато сильних вражень. Від здивування

щодо величезного природного та людського потенціалу, через радість від знайомства з багатьма здібними й освіченими, але передовсім дружелюбними людьми, аж по почуття, на перший погляд, видимих величезних відмінностей. Відмінностей не лише економічних. Відмінностей в структурі населення, в історичному розвитку окремих областей, відмінностей у величині міст та в способі їх розбудови, відмінностей в характері країни. Відмінностей, які логічні, тому що вони є наслідком довголітнього розвитку, прийняття політичних рішень на території нинішньої держави, України. Історичний розвиток з’єднав в одній державі регіони, багато з яких, передовсім на заході, гомогенні та зі сторічною традицією. Декотрі з них пережили політичні етапи, традиційні для Європи (монархію, капіталізм, демократію). Інші з таким досвідом не стикалися і у них переважають лише моделі централістських та тоталітарних ладів.

Після “помаранчевої революції” Україна стала предметом інтересу зарубіжжя. Подібно до Словаччини, тут появилось багато міжнародних інституцій (громадські й приватні) з метою надання допомоги, однак треба сказати, що не лише Україні, але й собі. Чи то вже з огляду на безпеку, чи з економічних міркувань. Прийняття цієї допомоги зустрічається, як і у Словаччині, з різними відгуками. Від вдячності аж до категоричної відмови. Тому інколи можна почути лозунги на зразок: “Ми не хочемо чужого, і не віддамо свого!”

Я розумію побоювання сучасного уряду України щодо цілісності її території та з того впливаючий централізм і збереження унітарної держави. Врешті, й на Словаччині, за цілком інших умов, ці побоювання тривали десятиліття та ще й дотепер лунають заклики, що, на щастя, після вступу до Європейського Союзу відбувається рідше, які звинувачують громадян угорської національності у намаганнях відділитися від Словаччини

та приєднатися до Угорщини. Це скоріш безглузда, але існує, на мій погляд, щонайменше дві причини, чому вони все ще лунають. Першу представляють штучні міжнародні кордони, результат міжнародних угод, які розділили гомогенне і співдружне населення (регіони) на багато держав. Другою є централізм. Узурпування влади центральним урядом і виразне обмеження компетенцій регіонів, міст, щоб вони приймали рішення відносно громадських справ на користь своїх жителів. Кордони держав міняються дуже важко, а поступово відбувається й сповільнення негативних наслідків (економічних, суспільних), які існують в європейському просторі. Але в силі кожної держави, а це мали б бути намаганнями народних обранців, щоб її внутрішній устрій був стабільним; як пише у своїй публікації швейцарський юрист Кегі-Дінер: "громадянин оцінює державу не лише як суверенну інституцію, але й згідно з тим, до якої міри держава наближається до людей, в згоді з тим, як держава виконує свою владу. Держава ж – це не тільки інституція, вона – це передовсім політична спільнота громадян".

Ця мала книжечка розділена на чотири частини. Перша призначена для тих читачів, які про Україну не мають майже жодної уяви. Друга присвячена міркуванням про можливість реалізації стратегії децентралізації в умовах України. В третій частині знаходяться наші міркування про можливість державно-адміністративного, територіально-адміністративного устрою, про можливу модель громадського управління на основі словацького досвіду та міркування про зміну моделі фінансування територіального самоврядування, знову виходячи із словацького досвіду. У четвертій частині ми спробували підсумувати декотрі тези.

Я вважаю оцю публікацію за певну відважність. Треба мати відвагу, щоб написати щось без тривалого вивчення місцевих умов. Я сам вважав за недоречні поради багатьох "експертів", які відвідали Словаччину протягом кількох днів й написали про нас звіт для міжнародних інституцій. Подальші частини представляють передовсім аналіз отриманих відомостей і тем для міркувань. Але не точні фахові дослідження.

Дякую за допомогу і співпрацю тим, які брали участь у проектах. До них, безперечно, належить Роберт Бодо, керівник проекту неурядової організації Research Triangle Institute, яка на Україні реалізувала та реалізує один з найуспішніших закордонних проектів "Реформа місцевих бюджетів". Я вдячний, що на проекті зі мною співпрацювали колишній міністр фінансів СР, сьогодні депутат НР СР Іван Міклош, колишній міністр праці, сьогодні депутат НР СР Івета Радічова, колишній державний секретар міністерства фінансів Владімір Тварошка, Петер Пажітний, радник екс-міністра охорони здоров'я, голова Об'єднання міст і сіл Словаччини Міхал Сикора, президент Унії міст Словаччини Фердинанд Вітек, мер міста Братислава Андрей Дюрковський, голова Трнавського самоврядного краю та депутат НР СР Тібор Мікуш, і не в останню чергу – мер міста П'єштани Ремо Чікутто і заступник мера Ева Поб'єчка та інші. Також висловлюю подяку виконавчому голові Асоціації міст України та громад – Мирославі Пітцикові, представникам української Асоціації міст та громад, які організовували моє перебування на Україні, мерам міст Миколаєва, Запоріжжя, Чернівців, Ужгорода, професору Лукші із Закарпатської асоціації міст України, усім українським учасникам навчального туру в Словаччині; Катке Галлові та Оксані Надразі, які налагоджували технічні справи проекту, та пані Намеровій і пані Моравчіковій з УНДП, які при реалізації проекту допомогли порадами.

Треба подякувати представникам словацького уряду за те, що фінансово підтримують програми на Україні. Наша спільна дорога від тоталітаризму до демократії та досвід Словаччини мають, на мій погляд, велике значення для подібно мислячої української спільноти. Тому й обмін інформацією та досвідом, які аж стільки не коштують, мають для добросусідських відносин значення, а я вірю, що це буде мати продовження.

Братислава, травень 2007 року

Віктор Ніжнянський
Президент М.Е.С.А. 10

ЧАСТИНА 2 : ВИХІДНІ ПУНКТИ

2.1 Географічні та економічні

Географія

Україна із своєю площею та кількістю жителів, в порівнянні з іншими європейськими державами, – велика країна. Її площа досягає 603,7 тис. км² (893 км в ширину та 1316 км у довжину), що утворює 5,7% території Європи, за своєю площею вона більша, ніж Франція (544 тис. км²), Іспанія (505 тис. км²), ФРН (356,3 тис. км²), Польща (312,7 тис. км²).

Україна обмежена сушею й морем. Загальна довжина її кордонів дорівнює 7590 км. Довжина сухопутного кордону 5631 км, який складається з трьох частин: західної, північної і східної. Морські кордони – 1959 км. Україна межує з Російською Федерацією (2063 км), Республікою Білорусь (975 км), Польською Республікою (542,5 км), Словацькою Республікою (98 км), Угорщиною (135 км), Румунією (608 км), Республікою Молдова (1194 км). Доступ до країн Середньої та Західної Європи забезпечений на ділянці кордону довжиною 2590 км.

Територія України низинна, 95% країни – рівнина (в тому числі орна земля – 70%) та 5% гориста територія – Карпати, Кримські гори). Україна знаходиться в двох кліматичних зонах (помірна та субтропічна) і в трьох рослинних смугах (мішані ліси, лісостепи та степи). Погода та кліматичні умови можуть мати позитивний вплив на економіку, туризм та використання екологічно чистих енергетичних ресурсів. На півдні Україну омивають Чорне та Азовське моря. На Україні знаходиться приблизно 73 тисячі рік та водних течій довжиною близько 248 тисяч кілометрів і 20 тисяч озер. Геополітичне розташування України характеризується впливом культури та населення заходу та сходу, а значною мірою на неї впливає історія і сучасний розвиток країни.

Населення

На території України станом на 1 січня 2006 р. проживало приблизно 46,9 мільйонів жителів, що означає 7,3% популяції Європи та 1% популяції світу. Україні належить п'яте місце (після Німеччини, Італії, Великобританії та Франції) щодо кількості населення в Європі. На Україні далі триває негативна тенденція зниження популяції. В середньому 400 тисяч жителів щорічно. Головний фактор тут природний спад, смертність перевищує народжуваність.

Більша частина населення проживає в містах (68%). На території України нараховується майже 500 міст (десята частина налічує понад 100 000 жителів), селищ міського типу нараховується майже 1000, а сіл – понад 40 000. У п'яти містах проживає понад мільйон жителів (Київ, Харків, Дніпропетровськ, Одеса та Донецьк). Найнижча кількість міського населення знаходиться в Закарпатській, Тернопільській, Чернівецькій та Івано-Франківській областях. Середня густота населення на км² площі дорівнює 85 жителів, причому існують великі міжрегіональні (міжобласні) відмінності. На правому березі Дніпра (Правобережна Україна) кількість міського населення в два рази нижча ніж на лівому березі (Лівобережна Україна). Найгустіше заселеною є Донецька область (196 жителів на км²), найменше – Чернівецька (42,3 жителів на км²).

Первісний народ на Україні – український (73%), який переважає в усіх областях, крім Автономної Республіки Крим. У Волинській, Черкаській, Полтавській, Вінницькій, Чернігівській та Тернопільській областях українці становлять аж 95% населення. На Україні проживає близько 13 мільйонів людей інших національностей (27%), з них найбільше росіян (11 мільйонів), далі ідуть євреї, білоруси, молдаване, болгари, угорці, румуни, греки, вірмени, цигани, німці, азербайджанці, гагаузи, узбеки, словаки, туркмени і т. д. Значна

частина українців проживає за кордоном. На території колишнього СРСР – близько 7 мільйонів, в країнах Європи, Америки та в Австралії – близько 5 мільйонів. Найбільше українців є в США, Канаді та Аргентині.

Релігія

Основна релігія на Україні – християнство, більшість населення – православного віросповідання. Найбільшими церквами є Українська православна церква та Українська греко-католицька церква, причому діють й численні римо-католицькі і протестантські церковні громади. На сьогодні в Україні існує та діє 24 947 релігійних організацій.

Економіка

Ключову галузь України представляє промисловість завдяки природнім умовам, вигідному географічному положенню та запасам корисних копалин. Родовища чорного вугілля в Донбасі складають 2 млрд. тонн, родовища бурого вугілля у Дніпропетровському басейні – 4,2 млрд. тонн. Українські родовища залізних і кольорових руд вважаються найбагатшими у світі. Це передусім залізна руда (Кривий Ріг), манган (Нікополь), титан, нікель, хром, ртуть, але й сірка, фосфорит, солі, граніт, мрамор, крейда і т. д. Існуючі родовища нафти і газу задовольняють лише 14-20% потреб країни. На Україну припадає 1/10 світового виробництва чавуну, 1/11 сталі та 1/12 чорного вугілля.

Україну вважали “годувальницею” Європи. Приблизно 90% експортованої Росією пшениці вивозили з України. Понад 60 мільйонів гектарів території країни складає сільськогосподарська земля. На Україні найліпший чорнозем світу, а вирощується тут зокрема жито, пшениця, кукурудза, цукровий буряк, соняшник, бобові, льон, овочі, фрукти. На Україні знаходиться кілька морських портів (Іллічівськ, Південний, Маріуполь, Одеса, Рені, Херсон, Миколаїв). Основна внутрішня річна магістраль – це Дніпро. Через Україну проходять трубопровідні магістралі: газопровід “Союз” (Урал – Європа), нафтопровід “Дружба” (Західний Сибір – Європа).

За офіційними даними ріст ВВП досягає 6%, поступово підвищується сальдо зовнішньої торгівлі, причому росте й експорт та імпорт, офіційно задекларований рівень безробіття коливається в межах 4%. Міжнародні організації оцінюють рівень безробітності на 10–35%. Аж 29% жителів держави знаходиться за межею бідності.

Навколишнє середовище

Більшість проблем Україна успадкувала від СРСР. На сьогодні найбільшою проблемою вважається знищення лісів Закарпаття, а також наслідки аварії атомної електростанції в Чорнобилі. Її консервування та утримування безпеки супроводжується величезними витратами, що надходять із-за кордону. Проблему представляє й нестача питної води на півдні країни.

2.2 Політичні

Передумову реалізації принципових змін в кожній державі представляють, крім стійких інституцій і якісного законодавства, сприятливі політичні умови на центральному рівні. У випадку України про це ані після президентських виборів, ані після “помаранчевої революції” не можна говорити. Період від 2005 до 2007 року був і залишається для України, на наш погляд, складним, а з огляду реалізації принципових структурних реформ абсолютно несприятливим.

В цьому періоді Україна боролася з кризою, що вела до відставки уряду восени 2005 року, газовою суперечкою з Росією та іншими внутрішньо-політичними конфліктами. На переломі 2005 і 2006 років набрав законної сили новий проект конституції, який обмежив компетенції президента та посилив позицію парламенту. У березні 2006 р. відбулися парламентні вибори, які також жодних рішень не принесли. Результати виборів помірно дали перевагу коаліції БЮТ, “Наша Україна”, Соціалістична партія України (243 мандатів із 450), але суперечки між переможцями виборів призвели до переходу соціалістів в табір “синіх”, а після майже 6 місяців з часу виборів – до утворення уряду на чолі з Віктором Януковичем. І навіть угода між президентом та урядом не принесла

спокою. Перехід частини депутатів “Нашої України” до депутатів урядової коаліції повторно спричинив загострення суперечки між президентом, підтримуваним депутатами опозиції, та урядовими партіями, який вів до розпуску парламенту президентом та призначення нових парламентних виборів на 28 травня 2007 року. Наперекір тому, що “перебіжчики” були повернені назад, суперечка потрапила аж в Конституційний суд, члени якого публічно заявили про те, що на їхні рішення намагаються вплинути. Відразу після того термін передчасних виборів був пересунутий президентом на 30.09. 2007 року. Розклад сил (за опитуваннями громадської думки 57% опитаних не погоджувалось із оголошенням нових виборів, а 30% погоджувалось) вказує на тривалу поляризацію та розкол серед населення.

Цікавий й регіональний аспект виборів, який свідчить про неєдність поглядів населення. Партія регіонів перемогла у 10 із 27 регіонів України, переважно на сході. Навпаки, Блок Юлії Тимошенко переміг в 14 регіонах, а “Наша Україна” в 3 регіонах на заході та в центрі держави. Цікаві й відмінності у кількості голосів. Наприклад, в Донецькій області Партія регіонів отримала 73,6% голосів, в той час як БЮТ лише 2,46%, а “Наша Україна” навіть лише 1,4%. Навпаки, в Івано-Франківській області на заході отримала “Наша Україна” 45%, БЮТ 30,3%, а Партія регіонів лише 1,9%. Інша відмінність – це відносно вирівняні результати у Закарпатській області. Тут “Наша Україна” отримала 25,7%, БЮТ 20,2%, а Партія регіонів 18,6% голосів. Причиною цього були голоси росіян, що орієнтовані проросійськи.

Очевидно, що результати виборів в 2006 році не принесли політичної стабільності. Це ускладнило не тільки внутрішньодержавну ситуацію (трансформацію суспільства, реформи...), але мало й негативні наслідки на можливу інтеграцію до євроатлантичних структур. Втім правдиво і те, що ця тема поляризує населення і нею часто зловживають. Як у випадку виборів 2006 року.

Питанням полягає в тому, що нові вибори, про які домовилися президент Ющенко та голова уряду Янукович, можуть принести? Можливо є більше сценаріїв¹⁾? Можливо, що перевагу одержать авторитативні структури, в результаті чого повторно ще більше зменшиться можливість появи громадянського суспільства, а також під знаком запитання залишиться свобода засобів масової інформації. Також можливо, що сучасна дискусія про конституційність може вести до намагань змінити сучасну конституцію. За словами одного спостерігача, “на Україні граються з правилами, але не за правилами”. Питанням є й здатність мобілізації “помаранчевих” регіонів, з оглядом на неуспіхи після 2004 року та на зростаючу поляризацію “оранжевих” і “синіх” прихильників та на зниження переваги зокрема “Нашої України”. Наслідком цього може бути неінтерес до політики з боку прихильників “помаранчевих”, передусім із-за багаторазових розчарувань, та й стагнація “синіх” могла б означати принципову зміну розкладів політичних сил. З другого боку ріст дискредитації сучасних політичних еліт міг би створити умови для зміцнення впливу громадянського суспільства, засобів масової інформації і, навіть, для появи нової політичної партії. Результатом, однак, може бути й повторна патова ситуація.

Український шлях частково нагадує розвиток в Словаччині після 1989 року. Члени революційної організації «Громадськість проти насилья» (ГПН) програли вибори в 1992 році і настав період централізму з ознаками автократії. Переможці виборів в 1992 році використали тривалі, штучно підживлювані, суперечки меншин, і обидва уряди тодішньої федерації домовилися про розділ ЧСФР. Проблематичним виявився передусім спосіб, яким це сталося. Розділення без референдуму означало виразну поляризацію населення, яка триває дотепер.²⁾ В 1994 році появилася можливість зупинити зростаючу міжнародно-політичну ізоляцію Словаччини, однак стратегічна помилка тодішньої урядової коаліції (передчасні

1) Взято з коментаря Ніко Ланге, березень 2007 р., Фонд Конрада Аденауера.

2) Хоч з плином часу, ростом гордості за самостійну державу після приєднання до НАТО, ЄС, досягненням не тільки спортивних, але й економічних успіхів та після відходу декотрих лідерів з політики, вона не знижується.

вибори в 1994 році) призвела повернення до влади тих політичних партій, спосіб ведення політики яких означав тимчасове виключення Словацької Республіки з інтеграційних процесів. Минуло ще наступних 4 роки (1994-1998), поки вдалося змобілізувати та об'єднати опозиційні політичні партії, місцеве самоврядування і громадське суспільство та отримати достатньо

мандатів у виборах для утворення широко спектральної коаліції в 1998-2002 роках, яка зуміла б стабілізувати ситуацію, оновити зовнішньо-політичний кредит та привести Словаччину до ЄС і НАТО. Аж подальші 2002-2006 роки стали періодом докладних внутрішньо-державних політичних та економічних реформ. Тобто, 13 років після зміни режиму.

“Нижня революція” відбулася після виникнення самостійної Словаччини поступово замінювана прагматизмом. Такий процес не є винятковим у розвитку держав, що прямують від тоталітаризму до демократії. Майже завжди існують три етапи в ході трансформації суспільства (держави): підготовчий, прийняття рішень та автоматизованих навиків.

На підготовчому етапі появляється (-ються) група (-и) акторів, охочих виступати проти існуючого режиму. Наперекір тому, що такі групи здібні на первинну координацію, їх першочергова мета не полягає в побудові демократії. Вони навіть не мусять взагалі мати бажання брати участь у її формуванні. Цей етап завершується інституціоналізуванням декотрих елементів демократичної держави, наприклад: виборче право, вільні вибори. У випадку Чехословаччини після 1989 року йшлося про скасування статті 4 Конституції про прогегемонію Комуністичної партії Чехословаччини та про проведення перших вільних виборів. Прикладом такої групи на Словаччині була 1989-1990 роках ГПН.

На етапі прийняття рішень потрібно підготувати та реалізувати безліч змін та “вибороти” багато потенційних, але й справжніх, конфліктів. В цьому етапі беруть участь й актори першого етапу, але не тільки. На етапі прийняття рішень тривають постійні суперечки та існують відмінні погляди щодо мети трансформування, на характеру держави. І взагалі не може бути правилом, аби перевагу отримували погляди, або ж групи чи окремі особи, які як “переконані демократи” свідомо боряться за демократію. На цьому етапі надзвичайно необхідна велика міра компромісу та вибір таких рішень, щоб не дійшло до зупинення трансформування суспільства з недемократичного на демократичне. Можна констатувати, що це період “прагматиків”. Якщо поглянемо на теперішнє середовище Словаччини, то можна констатувати, що цей етап трансформування все ще постійно проходить. Все ж можна сказати, що передовсім після вступу до Європейського Союзу Словаччина знаходиться в “третьій третині” цього етапу.³⁾

Справжні демократи, тобто ті, які поєднують своє життя з боротьбою за демократію як ідеалу, приходять до влади переважно аж на етапі автоматизованих навиків. Тут вони заміщають прагматиків. Для трансформування суспільства дуже важливе, як на цьому етапі демократичні механізми розв'язання конфліктів розширяються з політичної сфери на громадянську. Чим більше людей буде брати участь в процесі змін, тим стабільнішою буде демократія.⁴⁾ Демократизація суспільства не поєднана визначною мірою з демократичними цінностями, які представляють актори трансформування. Мотором процесу, отже, не являються справжні і переконані демократи, вони є вже його наслідком.

На Україні існує національний конфлікт, конфлікт меншин, але в їх основі лежить насамперед економічний конфлікт. Його коріння лежать в історії (штучне утворення міжнародних та внутрішньо-державних кордонів), а узаконення лише однієї офіційної мови, української, постійно викликає напруження (на Україні проживає 11 млн. росіян).

Національне розкол серед населення, однак, цілком знаходиться у протиставленні з економічним потенціалом держави. Схід та південь, де розмовляють переважно по-російськи, є все ще ключовим з економічного погляду, а після 40 років гегемонії Радянського Союзу з російською офіційною мовою серед більшості

3) В цьому контексті визначення членів другого уряду М. Дзурінди як прагматиків можна вважати правдивим. Часто йшлося про прагматичні рішення, досягнення допустимих компромісів, в ім'я продовження трансформування суспільства. В ніякому разі не може бути мови про їх зневаження. І якщо поняття “прагматизм” хтось розуміє негативно, тоді стає цілком зрозуміло ця людина не розуміє етапів розвитку суспільства у процесі трансформації.

4) Реалізацію стратегії децентралізації можемо вважати за одну з конструктивних стратегій, що дозволила розширити демократичні механізми та створити умов для залучення громадян.

населення, зрозуміло, вирішальним моментом є їх економічна ситуація. Якщо до того приєднаємо абсолютний централізм (92% усіх прибутків місцевого самоврядування творять кошти з державного бюджету), то стає зрозуміло і логічно, що багато порад та сюжетів з боку децентралізованих держав, закладених на самоврядній демократії, звучать для громадян України (крім винятків з рядів представників місцевого самоврядування та інтелігенції) як "казки".

Зв'язок політичної та економічної влади на Україні, який дозволяє унітарна централізована держава, перешкоджає утворенню міцної внутрішньої опозиції. Відносини з Росією стабілізувалися. Європейський Союз за ситуацією слідує та своїми програмами підтримує трансформування суспільства і чекає на напрям дальшого розвитку. Під великим знаком питання стоїть результат референдуму про вступ України до

НАТО. На відміну від Словаччини в 1992-1998 роках, український центральний уряд комунікує з ЄС, США та іншими державами та залишається відкритим для закордонної допомоги. Тим, на наш погляд, знижується можливість швидкого росту опозиційних сил. Виходячи з наведеного, відчуваємо, що Україну очікують роки, які, з точки зору побудови самоврядної демократії, мають свої паралелі з періодом 1994-1998 років в Словаччині. Це, однак, означає також необхідність об'єднання сил прихильників самоврядної демократії, домовленість про спільну концепцію та довгорічну працю на території України з метою отримання все більшої громадянської підтримки цієї концепції. Це, однак, також означає, що концепція має бути корисною для людей, громадян; вона не повинна зменшувати, а навпаки допомагати збільшувати вплив громадян на управління громадськими справами, на використання коштів, на доступність та якість громадських послуг.

Розвиток в Словаччині протягом останніх 17 років можна охарактеризувати як період широких суспільних, політичних та економічних змін. Словаччина стала самостійним державним утворенням, здійснився процес її демократизації, відбувся перехід економіки планового типу до ринкового механізму, політичні та економічні структурні реформи принципово змінили характер, модель держави. Комплексна зміна характеру держави дозволила провести повну інтеграцію Словаччини до євроатлантичних структур, а завдяки змінам, особливо після 1998 року, Словаччина потрапила до цілком нової фази розвитку, з новими можливостями та викликами, і словацька економіка пережила унікальне піднесення.

Розвиток в Словаччині є, однак, й випадком протиречивих тенденцій. В 1992 році незалежна республіка відділилася від федерації, що складалася із двох державної.

Період 1993-1998 років пройшов під знаком централізму, переростаючого аж до авторитарного способу владарювання. Це вело не тільки до наростання внутрішньо-державної напруги, але й до міжнародно-політичної ізоляції Словаччини, до відхилення вступу до ОЕСР та НАТО разом з іншими державами В-4 та до відсунення початку переговорів про вступ Словаччини до ЄС в 1997 році. Тодішня влада довела Словаччину до межі. Економічне відставання Словаччини, поведінка тодішньої урядової коаліції та її недемократичність вели до наростання опору громадянського суспільства, кульмінацією якого стали вибори в 1998 році. В них хоч й перемогла до того часу правляча партія РЗДС, але вона була неспроможна знайти коаліційного партнера, в результаті чого виник простір для приходу опозиційних політичних партій, які після виборів утворили коаліцію: Словацька демократична коаліція (СДК), Християнський демократичний рух (ХДР), Партія угорської коаліції (ПУК) та Партія демократичних лівих (ПДЛ).

Період 1998-2002 років можна назвати періодом надолужування інтеграційного відставання та періодом економічної стабілізації. Урядова коаліція зуміла створити сприятливіші умови на національному рівні, зупинити занепад економіки, демократизувати державу. В результаті Словаччину було прийнято до ОЕСР (2000 р.) та відбулось її міжнародне політичне сприйняття. Однак склад тодішньої право-лівої коаліції та стан країни після приходу нового уряду не дозволили швидко провести структурні реформи. І хоча багато реформ знаходилися на підготовчому етапі, все ж вони були відкладені у зв'язку із відмінностями поглядів в середині урядової коаліції щодо їх об'ємності та швидкості реалізації. Як результат відбулося зниження життєвого рівня населення та досягнення найвищого рівня безробіття в Європі. Це був період складних переговорів, багатьох компромісів, які були необхідні задля збереження стабільності урядової коаліції та досягнення головної мети цього періоду, якою було виведення Словаччини з міжнародно-політичної ізоляції.

Результати виборів в 2002 році, які знову виграв Рух за демократичну Словаччину – Народна пвртія (РЗДС-НП), але повторно не зумів утворити урядову коаліцію, привели до появи середньо-правої коаліції політичних партій СДХУ, ХДР, ПНК та АНО. Це були партії з подібною політичною та економічною програмою, що було вирішальною передумовою для здійснення широких політичних та економічних реформ в 2002-2006 роках. Загальний характер держави змінився завдяки реформі громадських фінансів, податковій реформі, пенсійній реформі, реформі охорони здоров'я, соціальній реформі та реформі ринку праці, реформі громадського управління при запровадженні стратегії децентралізації, і зрештою поліпшення підприємницького середовища. Хоч зміни вели до певних внутрішньо-державних проблем та напруг в урядовій коаліції, їх наслідком було: прийняття Словаччини до НАТО (2004 р.), до Європейського Союзу (2004 р.), чітка зовнішньо-політична орієнтація Словаччини, але й економічний ріст, який вже сьогодні проявляється ростом життєвого рівня населення Словаччини та швидкими темпами досягнення рівня розвинених держав Європи. Одним з доказів позитивного розвитку в Словаччині являється зміна його рейтингу. Якщо в 2000 році Словаччина мала найгіршу оцінку з країн В-4, від 2005 року вона знаходиться на першому місці в цьому середньо-європейському регіоні.

Період після виборів в червні 2006 року був, і все ще залишається, в очікуванні подальшого перелому. У своїй передвиборчій кампанії опозиційні партії, зокрема чільні представники партії СМЕР, обіцяли принципові зміни усіх реформ. Ще зарано аналізувати міру реалізування цих обіцянок. Перед- та післявиборчий популізм спричиняє, однак, шкоди іншого характеру. Велика частина громадян Словаччини, подібно до інших посткомуністичних держав, ще дуже важко позбувається стереотипів поглядів соціалістичної моделі суспільства. Прихід популістських партій оживляє те, що частково та з труднощами вже вдавалося змінити: зокрема, спосіб мислення, менталітет та внесення принципу субсидіарності в життя словацького суспільства.

2.3 Територіально-адміністративний устрій

Історичний контекст

Територія України зазнала кілька історично визначних періодів:

- князівський період (IX–XIV століття)
- литовсько-польський період (XIV – XVII століття)
- період козаччини (1648-1795)
- період Національного відродження (кінець XVIII століття – 1917)
- період Української революції (1917-1920)
- радянський період (1922-1990)
- незалежність України (від 24 серпня 1991 р.)

Часто протягом цих періодів Україна була розділеною, що негативно позначилося на її подальшому розвитку. Наприклад, лише в XX столітті, після поразки Української революції Західна Україна стала складовою частиною Польщі, Буковина та Бесарабія – Румунії, а Закарпаття складовою частиною Чехословаччини. Потім, в результаті пакту Молотов – Рібентроп (1939 р.), Західна Україна була приєднана до СРСР, а в 1940 році – Буковина та українська частина Бесарабії. В 1945 році (після Другої світової війни) Закарпаття з'

єдналося з СРСР, а в 1954 році до України був приєднаний Крим.

Сучасність⁵⁾

Згідно Конституції України від 28 червня 1996 року, Україна – це суверенна, незалежна, демократична, соціальна та правова держава. Згідно з Конституцією, ст. 5, громадяни – це носії суверенності та єдине джерело влади на Україні.

Україна визначена як унітарна держава, територія якої цілісна та недоторкана. Главою держави є президент, єдиним законодавчим органом є Верховна Рада, виконавчим органом влади, крім президента, являється Кабінет міністрів на чолі з Прем'єром, якого призначає президент із згоди Верховної Ради.

Конституція гарантує розвиток місцевого самоврядування як недержавної форми участі місцевого населення (територіальних спільнот сіл та міст) при рішенні питань місцевого значення, що регулює закон про місцеве самоврядування, який був прийнятий 21 травня 1997 року (280/97-VR). Місцеве самоврядування реалізується територіальними спільнотами сіл, селищ та міст, прямо і через сільські, селищні та міські громади і їх виконавчі органи, а також посередництвом обласних громад та громад в районах, які репрезентують

5) Інформація взята із матеріалів, які для проекту "SlovakAid" розробила З. Луценко та з особистих зустрічей під час перебування на Україні.

загальні інтереси вище наведених територіальних спільнот.

З територіально-адміністративного погляду Україна розділена на 24 області та Автономну Республіку Крим. Величина областей знаходиться в межах від 0,939 мільйона жителів (Чернівці) до 5 мільйонів жителів (Донецьк). Українські області відображають географічні умови регіонів в державах Європи з регіональним устроєм (Франція, Італія, Іспанія), або у федеративних чи конфедеративних державах (ФРН, Австрія).

Територіально-адміністративний устрій – складний. Крім згаданих областей існують органи громадського управління в двох містах з особливим статутом (Київ, Севастополь), в 449 районах та міських районах, в 446 містах, в 907 селищах міського типу та в 10 196 селах, причім у майже 17 000 сіл (селах і хуторах) місцеві органи відсутні. Ці села функціонують в

межах наведених 10 196 сіл. Для прикладу, в 2005 році Міністерством фінансів було закладено фінансові зобов'язання (при ставці трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів у розмірі 92%) лише по відношенню до 689 бюджетів (області, райони та декотрі міста).

Проект нового територіально-адміністративного влаштування з 2005 року (носієм був тодішній віце-прем'єр Роман Безсмертний) передбачав утворення:

- 33 регіонів, враховуючи Автономну Республіку Крим (23 області + 2 міста із статутом області + 7 міст регіонального значення + Автономна Республіка Крим)
- 280 районів + 70 міст з функцією району
- 4000 громад з міст, селищ міського типу, сіл та хуторів (в результаті об'єднання – майже 30 000 територіальних одиниць)

Сучасна структура областей

Область/республіка/місто	Центр	Площа (км²)	Кількість жителів (тис.)	Жителів / км²
Вінницька	Вінниця	26 500	1 862	70,3
Волинська	Луцьк	20 200	1 072	53,1
Дніпропетровська	Дніпропетровськ	31 900	3 700	116
Донецька	Донецьк	26 500	5 008	189
Житомирська	Житомир	29 900	1 462	48,9
Закарпатська	Ужгород	12 800	1 289	100,7
Запорізька	Запоріжжя	27 200	2 024	74,4
Івано-Франківська	Івано-Франківськ	13 900	1 460	105
Київська (без Києва)	Київ	28 400	1 865	65,7
Київ		827	2 600	3 144,0
Кіровоградська	Кіровоград	24 600	1 184	48,1
Луганська	Луганськ	26 700	2 706	101,3
Львівська	Львів	21 800	2 800	128,4
Миколаївська	Миколаїв	24 600	1 184	48,1
Одеська	Одеса	33 300	2 567	77,1
Полтавська	Полтава	28 800	1 695	58,8
Рівненська	Рівне	20 100	1 200	59,7
Сумська	Суми	23 800	1 384	58,2
Тернопільська	Тернопіль	13 800	1 169	84,7
Харківська	Харків	31 400	3 170	101
Херсонська	Херсон	28 500	1 247	43,7
Хмельницька	Хмельницький	20 600	1 486	72,1
Черкаська	Черкаси	20 900	1 464	70
Чернівецька	Чернівці	8 100	939	115,9
Чернігівська	Чернігів	30 200	1 320	26,6
Республіка Крим	Сімферополь	27 000	2 200	81,5
Севастополь		864	390	451,4
Україна	Київ	603 700	50 900	84,3

2.4 Фінансування територіального самоврядування

На Україні все ще панує централізована система фінансування територіального самоврядування, при чому місцеві бюджети щораз більше соціально орієнтовані. За сучасних економічних умов та при діючій системі міжбюджетних відносин міцеве самоврядування стає дедалі більше залежним від передач з державного бюджету. Доля міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів на 2006 рік становила 50,1% до загального фонду та 42,1% до спеціального фонду. Це означає, що 92,2% прибутків місцевих бюджетів утворюють трансферти з державного бюджету, а лише 7,8 % – це власні прибутки.

Найбільшу частку у загальному фонді витрат становлять соціальні витрати громадського управління, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, соціального страхування, культури та мистецтва, спорту, а також витрати, що передбачені на виконання урядом делегованих компетенцій. За 2005 рік ці витрати представляли 89,6% від загальних витрат. В порівнянні з 2004 роком їх доля зросла на 3,9%. Частка витрат, призначених на виконання інших функцій, представляє 10,4%, з яких 5,0% було використано на фінансування житла. Серед соціальних витрат традиційно найбільшими є витрати на освіту – 36,4%, охорону здоров'я – 25,9% та соціальний захист і соціальне страхування – 16,9%.

Висока частка соціальних витрат не є позитивним фактором для місцевих бюджетів. Висока частка цих витрат чітко вказує на зменшення коштів на виконання власних компетенцій, враховуючи витрати на розвиток. Це одночасно сповільнює процес економічного розвитку. Соціальна орієнтація бюджетів на усіх рівнях значно підсилена витратами місцевих бюджетів згідно з економічною класифікацією. 2005 рік означав ріст витрат загального фонду на 38,8% в порівнянні з 2004 роком, в той час як капітальні видатки знизилися на 21,1%. Витрати загального фонду зросли в усіх показниках, враховуючи: зарплати з відведеннями – на 49,7%; харчові продукти – на 47,9%; ліки та перев'язочний матеріал – на 20,4%; комунальні послуги – на 25,3%.

“Прийняття Бюджетного кодексу в 2001 році було визначено як успішний крок у запровадженні реформи бюджету. Бюджетний кодекс зробив бюджетну систему більш прозорою та надав місцевим органам більшу свободу дій щодо управління фінансами. Реформи, які були здійснені на Україні до 2005 року, а частково й реформа бюджету, делегували місцевим органам право використовувати громадські кошти. Ця реформа, однак, ще не завершена, оскільки все ще не відбулося чітке розділення компетенцій та відповідальності серед виконавчих органів центрального уряду та органів місцевих самоврядування”, пишуть у своєму аналізі аналітики RTI Київ.⁶⁾

Стара система	Нова система
⇒ Чітко не визначала компетенції в області видатків за типом бюджету	⇒ Чітко визначає витрати за типом бюджету та класифікує компетенції в області витрат як державні, делеговані і власні компетенції
⇒ Компетенції в області видатків були передані нижчим рівням без фондів, потрібних для їх виконання	⇒ Забезпечила відповідність між компетенціями в області витрат та джерелами бюджету, потрібними для їх виконання
⇒ Відповідальність за надання послуг в області бюджету не була розділена між різними рівнями урядових органів	⇒ Трансферти розподіляються на підставі формули (в розрахунку на душу населення)
⇒ Бюджет планувався згідно з існуючими положеннями відносно бюджету	

6) Ірина Щербина та Євген Фижко розробили огляд сучасного стану сектору громадських фінансів в рамках проекту SlovakAid “Підтримка побудови місцевої демократії на Україні”.

Автори матеріалу далі пишуть:

“Бюджетний кодекс врегулював бюджетну систему таким чином, щоб місцевим органам самоврядування була надана незалежність щодо бюджету через забезпечення прямих зв’язків із 686 бюджетами населених пунктів (враховуючи 171 бюджет районого підпорядкування [республіканського у Автономній Республіці Крим], 488 бюджетами районів, 24 регіональними бюджетами та бюджетами міст Київ і Севастополь та Автономної Республіки Крим). Однак в той же час, невирішеним залишається питання бюджетної незалежності сіл,

селищ та міст районного значення. Бюджетний кодекс потрібно буде доповнити, тому що наслідком політичного компромісу в 2001 році принцип бюджетної незалежності не дійшов до рівня усіх самоврядних одиниць. Завершення процесу реформи бюджету безпосередньо пов’язане з відсутньою реформою громадського управління. Крім того, втручання Міністерства фінансів України в 2004 році дійшло до так званої “ерозії бюджетної догми”, що сприяло непрозорості процесу громадського фінансування.

Схема розподілу прибутків між різними бюджетними рівнями:

Прибутки	Бюджетний рівень	
	державний	місцевий
Податкові прибутки та збори		
<i>З того:</i>		
Податки з прибутку, податки з доходу, податок на прибуток з доданої ринкової вартості	•	•
<i>З того:</i>		
Податки з прибутку ФО		•
Податки з прибутку ПО	•	•
Податки на власність		•
Збори за використання природних ресурсів (залежить від власності)	•	•
<i>З того:</i>		
Збір за землю		•
Податки з товарів та послуг	•	•
<i>З того:</i>		
ПДВ	•	
Споживчий податок	•	
Збори за ліцензії певних видів економічної діяльності	•	•
<i>З того:</i>		
Видача ліцензій та сертифікатів	•	•
Збір за реєстрацію суб’єкта економічної діяльності		•
Збір за дозвіл торгувати алкогольними напінками та тютюновими виробами		•
Збір за торговий патент для вибраних видів підприємницької діяльності	•	•
Податки із зовнішньої торгівлі	•	
Місцеві податки та збори		•
Безподаткові прибутки		
<i>З того:</i>		
Доходи з власності та підприємницької діяльності (залежно від виду власності та підпорядкованості)	•	•
<i>З того:</i>		
Оренда	•	
Адміністративні збори і мито, дохід від неторговельного та непланованого продажу	•	•
<i>З того:</i>		
Державні збори	•	•
Мито	•	
Доходи від штрафів і фінансових покарань	•	•
Каріталові прибутки		
Доход від стабільної капіталової виручки (в залежності від типу власності)	•	•
Офіційні трансферти від зарубіжних урядів та міжнародних організацій	•	

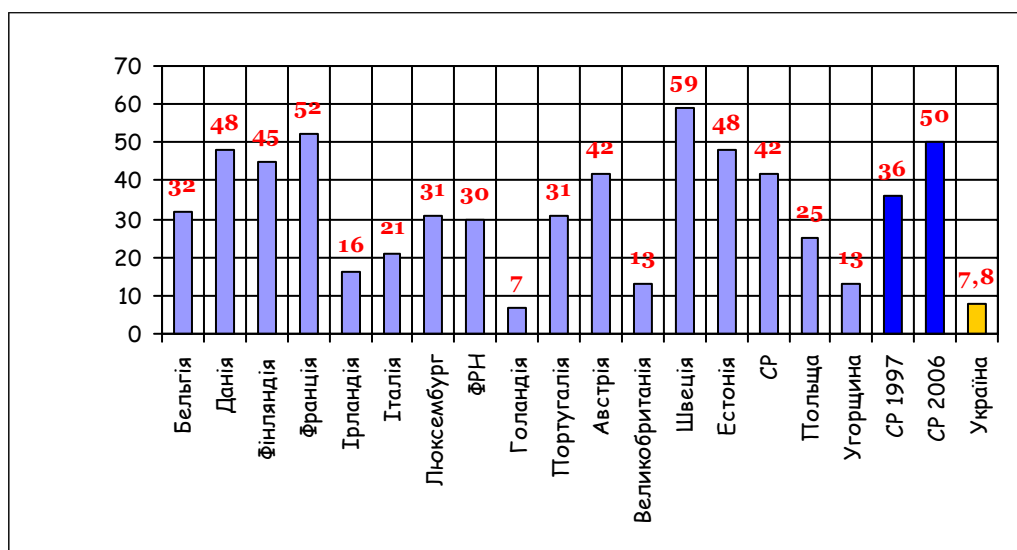
Для забезпечення подальшого розвитку бюджетної системи, за словами Щербини – Фишко, необхідно здійснити наступне:

- визначити нові принципи фінансування цих секторів та встановити нові стандарти для зміни соціальних послуг на основі реформ секторів, фінансованих з місцевих бюджетів
- втілити в життя податкову реформу в ширшому контексті цілої податкової системи та визначити специфіку розподілу прибутків між місцевими та державним бюджетами
- створити нову модель громадського управління та місцевого самоврядування на Україні, результатом чого будуть нові самоврядні одиниці, серед яких будуть розподілені компетенції
- бюджетною децентралізацією облегшити розподіл компетенцій в області витрат між окремими рівнями влади та визначити джерела фінансування для виконання цих компетенцій

Треба підкреслити, що незавершені реформи викликають конфлікт інтересів, оскільки місцеві органи в процесі прийняття рішень постійно залежні від центрального уряду. Місцевим органам управління потрібно передати ресурси, з допомогою яких вони б могли виконувати свої повноваження, і таким чином стабілізувати фінансову ситуацію місцевого управління. Йдеться, наприклад, про збільшення частки місцевих податків та зборів. Адже доходи органів місцевого самоврядування від цих податків є насправді низькими в порівнянні з іншими розвиненими країнами.

Але й попри це, що Бюджетний кодекс призвів до збільшення прибутків на усіх рівнях влади, потрібно покращувати менеджмент вже доступних ресурсів⁷⁾. На сьогодні триває негативна тенденція в економічному розвитку. Витрати в соціальній сфері зростають за рахунок капітальних витрат. Більше того сумарне податкове навантаження поступово зростає, при цьому прибутки місцевих податків зменшуються. Це означає, що прибутки місцевих податків не можуть забезпечити постійно зростаючі вимоги в сфері житлово-комунальних послуг та в інфраструктурі.

Частка власних податків з прибутків в структурі загальних доходів органів місцевого самоврядування в окремих державах Європи в %



7) В 2005 році зросли консолідовані (центральні і місцеві) прибутки бюджетів на 44,9%, прямі зарубіжні капіталовкладення зрости в 3,2 разів та виразно підвищився мінімальний заріботок.

Підготовка бюджетів як на центральному, так і на місцевому рівні все ще здійснюється на один рік. В Україні протягом 2005-2008 років впроваджується пілотний проект, що здійснює середньостроке планування бюджетів та їх розробку за програмно-цільовим методом (ПЦМ).⁸⁾ До результатів проекту можна віднести покращення управління фінансовими ресурсами, підвищення прозорості бюджетного процесу, залучення громадян до участі в бюджетному процесі, покращення послуг на місцевому рівні, розробку змін до законодавства щодо підготовки бюджетів за програмами та середньострокового планування. Завдяки реалізації проекту по складанню бюджетів за ПЦМ місцеве самоврядування матиме у своїх руках корисний економічний інструмент (планування, виконання та аналіз) при переговорах з центральною владою. А оскільки складання бюджетів у розрізі програм тісно пов'язане з формуванням соціально-економічних стандартів, очікується, що реалізація проекту прискорить реформи ширшого соціально-економічного характеру. Відчутною вигодою підготовки бюджетів за програмами було б переведення сфери громадських послуг у приватний сектор з метою зниження витрат та покращення громадського контролю.

Одну з найбільших проблем громадських фінансів представляє нерозвинений ринок позиками та облігаціями. За Бюджетним кодексом, гарантії на позики на місцевому рівні надає центральний уряд, що надзвичайно ускладнює економічний розвиток місцевого самоврядування та регіонів. З іншого боку, кредитори на місцевому рівні не застраховані від потенційних боржників (населених пунктів).

Важливо пам'ятати, що надання податкових пільг – це найгірший спосіб сприяння економічному розвитку. Звільнення підприємств від сплати територіальних зборів означає втрати

для місцевих бюджетів, які не компенсуються трансфертами, тому таку практику треба скасувати. Українські виробники мали б підтримуватися програмами, на які закладено витрати у бюджеті, а не за рахунок бюджетних доходів. На сьогодні існує справжня потреба в управлінні бюджетом, який регулює соціальну сферу і сферу культури, є врегульований законодавством і є обов'язковим для органів самоврядування. Часто, однак, центральний уряд приймає рішення про перенесення фінансового тягару соціальних зобов'язань на органи місцевого самоврядування без відповідних фінансових коштів. В результаті цього місцеві органи управління вимушені спрямовувати майже усі кошти на фінансування цих видатків замість того, щоб вкладати ці кошти у місцевий розвиток. Рішення центральної влади прямо впливають на доходи та витрати місцевих бюджетів і таким чином унеможливають здійснення місцевими органами адекватного планування й вживання заходів щодо місцевого розвитку, але в першу чергу стає неможливим реалізація повноважень органів управління, які були надані їм громадянами.

З метою збільшення фінансових ресурсів на виконання урядом делегованих повноважень, на думку авторів матеріалів, потрібно:

- переоцінити структуру компетенцій на окремих рівнях громадського управління та спробувати мінімізувати розподіл завдань
- визначити структуру місцевих податків та зборів і визначити повноваження органів місцевого самоврядування
- визначити об'єктивний розмір видатків місцевих бюджетів та включити їх до розрахунку міжбюджетних трансфертів
- запровадити програмно-цільовий метод до формування та виконання місцевих бюджетів

8) *Municipal Budget Reform Project* фінансується USAID та реалізується RTI International, www.mbr-ukr.org

Види видатків та трансфертів до місцевих бюджетів

Вид видатків	Місцеві бюджети					
	Регіональні, Автономна Республіка Крим	Район	Міста регіонального значення	Міста районного значення	Села	Хутори
Органи місцевого самоврядування	•	•	•	•	•	•
Освіта		•	•	•	•	•
дошкільне виховання						
Загальна середня освіта	•	•	•	•	•	•
Вища освіта	•					
Охорона здоров'я	•	•	•			
Невідкладна медична допомога						
Спеціалізована мед.допомога	•					
Соціальний захист	•	•	•			
Культура і мистецтво	•	•	•			
Фізична культура і спорт	•					
Транспорт	•	•	•	•	•	•
Місцеві програми на підтримку розвитку комунальних послуг	•	•	•	•	•	•

Автори аналітичного матеріалу погоджуються з необхідністю розробки нового законодавства, прийняття якого було запропоноване Асоціацією міст та сіл України (АМС). Йдеться зокрема про

1. Проекти законів, які створили б можливість отримання коштів для місцевого самоврядування
 - доповнення Бюджетного кодексу статтю, що передбачає представлення соціальних норм,
 - закон про місцеві податки та збори,
 - доповнення до законодавства щодо територіального податку.
2. Проекти законів, що вимагають комплексної підтримки для отримання коштів
 - про комунальну власність,
 - про адміністративний та територіальний устрій держави.
3. Проекти законів, які підтримують розбудову інституційного середовища з метою покращення активності місцевого самоврядування
 - зміни Конституції в частині, що стосується розширення прав місцевого самоврядування,
 - зміни закону про місцеве самоврядування на Україні,
 - зміни закону про вибори до міських/сільських органів управління.

2.5 Багатство держави

При поділі народів на бідних та багатих часто як аргумент використовується недостаток ресурсів для економічного розвитку. Ця гіпотеза, однак, не завжди правильна. Україна в цьому є прикладом. У неї достатньо природних та людських ресурсів для того, щоб була включеною до списку багатих та успішних держав. Та чому це не так? З багатьох порівняльних аналізів стало зрозумілим, що прибуток на душу населення визначають скоріш інституції і політика, яку люди собі обрали, а не природні ресурси, або певні недоліки перехідних періодів. Бідні країни, які вибрали вдалі інституції та вдалу, пророзвиткову політику, розвиваються швидше, ніж багаті. Ключовим фактором не є ані величина держави, ані перерозділ власності на користь людей з низькими прибутками. Зміни не можна досягти несистемними, некоординованими кроками. Зміни можливі там, де в достатній мірі гарантовані права на власність, і там, де існують інституції, що неупереджено дбають про відносини, контракти.

Ще одне невелике порівняння. Словацька Республіка, з істотно меншим потенціалом ніж Україна, в дев'яностих роках вступила на шлях континентальної господарсько-соціальної моделі, хоча безуспішно. Подібно до прибалтійських

країн чи Ірландії, Словаччина перейшла на англосаську модель, що в 1998-2006 роках виразно покращила ситуацію. Сьогодні Словаччина завдяки політичним та економічним реформам переживає період швидкого економічного росту, суттєво знижується рівень безробіття, зростають внутрішні та іноземні інвестиції, величина середньої заробітної плати. І хоч Словаччина ще не досягла високого розвитку, але відбулася стабілізація політичної ситуації та рівня капіталовкладень, були прийняті зміни в законодавстві на центральному рівні. Але передусім сприятливий політичний простір на національному рівні та вдала пророзвиткова стратегія дозволяють швидше доганяння розвинених держав Європейського Союзу.

Проти словацьких реформ часто використовується аргумент на зразок того, що вони реалізувалися за рахунок бідних і принесли користь лише багатим. Це неправда.¹⁰⁾ Словаччина двічі пережила протягом останніх десяти років зниження реальної заробітної плати. Вперше на 7,9% на протязі 1999-2000 років, а другий раз на 2,0% в 2003 році. Перше зниження було пов'язане з подоланням неоліків економіки, що дісталися у спадщину від урядів в 1992-1998 роках, а друге з усуненням наслідків бюджетних обмежень у рік виборів 2002-го, а також з реформою управління громадських фінансів та переходом на жорсткі бюджетні обмеження. Період 1999-2000 років був набагато складнішим, оскільки зниження реального заробітку на 7,9% було пов'язане також із зниженням рівня зайнятості (на 4,4%), причому в 2003 році двопроцентне зниження реального заробітку було вже пов'язане з ростом зайнятості на 1,8%.

Порівняння груп країн

Держава	Ріст ВВП	Ріст зайнятості	Частка VV на ВВП	Податков а квота II	Соц. Вит./ ВВП	АЛМП/ ВВП	АЛМП / Unemp. Витр.
Німеччина	0,9	-0,3	46,8	40,2	29,5	0,85	24,7
Франція	1,6	0,3	53,8	45,8	31,2	0,73	27,0
Бельгія	1,9	0,4	49,9	47,7	29,3	0,92	25,9
Австрія	1,9	0,1	49,9	43,6	29,1	0,43	21,6
Середнє	1,6	0,1	50,1	44,3	29,8	0,73	24,8
Польща	4,0	-0,2	43,3	34,2	20,0		
Чеська Республіка	4,4	0,3	44,1	36,3	19,6	0,13	25,8
Угорщина	4,3	0,2	49,9	38,6	20,7	0,21	30,1
Словенія	4,0	0,5	47,2	40,7	24,3		
Середнє	4,2	0,2	46,1	37,5	21,2	0,17	28,0
Великобританія	2,5	0,9	44,7	38,5	26,3	0,16	20,0
Ірландія	5,1	2,9	34,1	32,2	17,0	0,49	30,9
Середнє	3,5	1,4	39,4	35,4	21,7	0,36	33,2
Естонія	9,0	1,2	33,2	31,0	13,4	0,04	17,2
Латвія	7,9	1,9	33,6	29,2	13,3	0,15	50,2
Литва	9,0	1,5	36,0	29,6	12,6		
Середнє	8,6	1,5	34,3	29,9	13,1	0,10	33,7
Словаччина ⁹⁾	5,6	1,1	37,1	29,5	17,2	0,07	15,2

Джерело: Євростат, ріст ВВП = середнє 2002 аж 2006 рр.; ріст зайнятості = середнє 2002 аж 2005 рр.; VV та податкова квота за 2005 рр.; соц. видатки та ALMP за 2004 рік.

9) Актуальні показники, які вже відображають прямі та непрямі ефекти реформ, подібні, або ще навіть кращі, ніж в прибалтійських країнах, наприклад, економічний ріст в 2006 році – 8,3% (в другому півріччі того ж року – 9,7%), ріст зайнятості в 2006 році – 3,8%.

10) Інформація взята із статті Івана Міклоша про словацькі реформи.

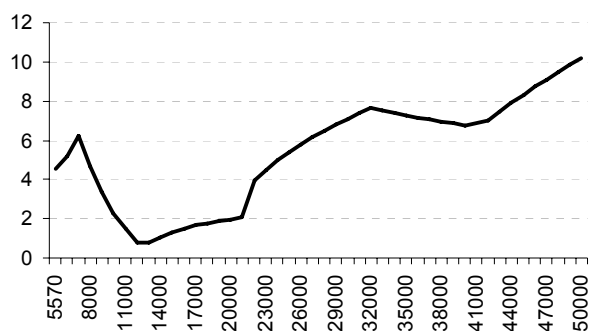
Темп росту реального заробітку в народному господарстві, 1993-2006 рр.

в %	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Темп росту реального заробітку	3,2	4,0	7,1	6,6	2,7	-3,1	-4,9	1,0	5,8	-2,0	2,5	6,3	3,3

Більшість реформ (податкова, соціальна, пенсійна) була, після попередньої підготовки, реалізована з початку 2004 року. І хоч з ними в загальному пов'язувалося погіршення життєвого рівня, дані в таблиці вказують на те, що це не так. Тимчасове погіршення життєвого рівня не було спричинено реформами, а необхідною макроекономічною стабілізацією, пов'язаною із заходами, необхідними для елімінування попередньої невдалої економічної політики. Крім того з 1 січня 2004 р. набрала чинності остання визначна фаза дерегулювання цін електроенергії, газу, плати за проїзд, за

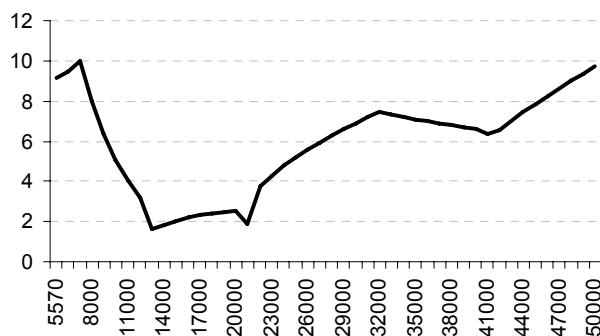
воду, каналізацію та найом.¹¹⁾ З того самого часу почалася й податкова реформа, яка означала зниження прямих податків, але громадськість зосередила свою увагу насамперед на підвищенні споживчих податків та на загальному підвищенні рівня податку на додану вартості. З психологічної точки зору ця непопулярна частина податкової реформи була набагато прозорішою, тому що вона відобразилася на рості цін, який був відчутний відразу після першого січня, в той час як зниження прямих податків відобразилося аж на зарплаті, менш відчутно та із запізненням.

Реальний ріст чистого прибутку платника податків в 2004 р. (в %; з місячним заробітком бруто в 2003 р.)



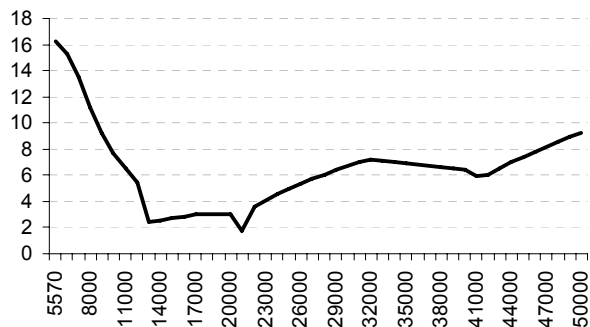
Джерело: Міністерство фінансів СР

Реальний ріст чистого прибутку платника з одною дитиною (в %)



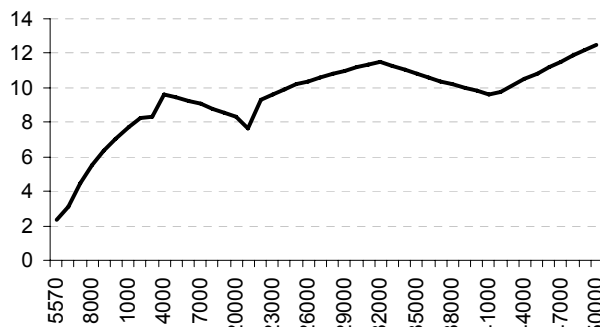
Джерело: Міністерство фінансів СР

Реальний ріст чистого прибутку платника з двома дітьми (в %)



Джерело: Міністерство фінансів СР

Реальний ріст чистого прибутку платника з незайнятою дружиною в 2004 році (в %)



Джерело: Міністерство фінансів СР

11) Йшлося про відносно виразне підвищення, наприклад, ціни газу для домашніх господарств зросли в середньому на 35%.

Однак в той же час вже в першому році реформ, хоч вони й були пов'язані з фазою дерегулювання цін, переважна більшість зайнятих людей не зазначила зниження їх життєвого рівня, але й навпаки. Ріст цін у зв'язку з їх дерегулюванням та ріст непрямих податків були більш ніж еліміновані в усіх групах зайнятого населення, і це насамперед проявилось зниженням прямих податків, ростом номінальних прибутків та зниженням цін на продукти споживання після вступу Словаччини до ЄС з 1 травня 2004 р.¹²⁾ Графіки вказують на те, як змінювалися реальні прибутки окремих груп зайнятого населення в 2004 році.

Вже в першому році податкова реформа незважаючи на дерегулювання цін, позитивно відобразилася на реальних прибутках усіх груп зайнятого населення. Дані з графіків свідчать про те, що рівень зміни чистого прибутку залежав насамперед від двох факторів – рівня прибутку та кількості дітей. Найбільше відносно підвищення чистого прибутку відзначили групи зайнятого населення з найвищими та низькими прибутками, найменше покращення відзначили люди з середніми прибутками. Люди з високими прибутками виграли від зниження ставки податку до 19% (з 38% при найнижчих прибутках), а люди з низьким прибутком виграли за рахунок підвищення відрахувальної статті. Відносно найгірше було людям із середнім доходом, де зниження ставки мінімальне (з 20% на 19%) та де вплив підвищення відрахувальної статті відносно нижчий. Показник кількості дітей в сім'ї був в свою чергу введеним як податковий бонус на дитину.

Поки середній реальний заробіток в народному господарстві зріс в 2004 році на 2,5%, реальний чистий заробіток працівника з мінімальним заробітком зріс на 3,1%, працівника із середнім заробітком на 1,0%, а працівника з триразовим середнім заробітком на 8,3%. Двоє зайнятих, обоє з мінімальним заробітком та з двома дітьми відчували покращення на 9%, двоє із середнім заробітком та двома дітьми на 5,9%. 2004 рік не означав погіршення ситуації ані для пенсіонерів, серед яких їх реальні прибутки зросли на 0,4%¹³⁾. Решта громадян – це безробітні, соціальні випадки і т. д. В їх випадку настала зміна в загальній філософії підходу, оскільки були заведені механізми, що стимулюють активність та участь, тобто тут йдеться про диференціювання прибутку в залежності від підходу та активності. Правдоподібно, що передувсім серед пасивних безробітних і залежних людей та серед тих, які системою зловживали і вона для них служила лише як побічне джерело прибутків крім інших неофіційних прибутків, було зазначено значне зниження їх реального заробітку з громадських коштів. В подальших роках помітний позитивний вплив податкової та інших реформ на життєвий рівень населення, і ще в більшій мірі, ніж в 2004 році. Підтверджує це, наприклад, й ріст реальних заробітків на 6,3% і зайнятості на 2,1% в 2005 році та ріст реальних заробітків на 3,3% і зайнятості на 3,8% в 2006 році.

Європейський Союз вимірює та порівнює т. зв. "ризик" бідності, який вираховується таким чином, - який процент жителів має прибутки після соціальних трансфертів нижчі ніж 60% середнє значення національного прибутку.

12) Тодішня опозиція прогнозувала абсолютно протилежний розвиток цін на продукції харчування після вступу до ЄС. Лідер опозиції, сьгоднішній прем'єр Роберт Фіцо, лякав громадськість, що після вступу до ЄС у нас будуть словацькі заробітки та європейські ціни.

13) При даних виходимо з інфляції для окремих груп зайнятості. Детальніший аналіз першого року податкової реформи дивись: "Перший рік податкової реформи, або 19% на практиці". www.finance.gov.sk

У Словаччині, за недавно опублікованими Євростатом даними за 2005 рік, ризик бідності є на рівні 13%, що являє собою нижчий рівень бідності, ніж в більшості країн ЄС. Стан, за Євростатом, слідуючий:

9%	Швеція
10%	Чехія
11%	Голандія
12%	Данія, Фінляндія, Австрія
13%	Франція, Люксембург, Угорщина, Німеччина, СЛОВАЧЧИНА
15%	Бельгія, Мальта
16%	Кіпр
18%	Естонія
19%	Латвія, Італія, Великобританія
20%	Греція, Ірландія, Португалія, Іспанія
21%	Литва, Польща

За нашими даними ризик бідності на Україні досягає коло 29,0%.

Назва цього показника є досить суперечливою, оскільки вона виражає диференціацію у доходах більше, ніж саму бідність¹⁴⁾. Тим не менше ця інформація відображає ситуацію, за якою у 13% жителів Словаччини після соціальних трансфертів прибуток нижчий, ніж 60% середнє значення. Цей показник включає вже вплив реформ, тому що відображає реальний стан 2004 року. Відображає усі зміни, враховуючи податкову та соціальну реформи і свідчить про те, що глибокі структурні реформи, які на Словаччині здійснилися в 2002-2006 роках, не вели до виразного підвищення прибуткової диференціації. Навпаки вони призвели до більшої динамічності економіки, тобто до створення передумов для росту заробітної плати, життєвого рівня та зайнятості.

14) Ми, можливо, могли б говорити про відносну бідність, тому що в протилежному випадку були б змушені констатувати, що в Ірландії з 20%, або у Великобританії з 19% є більша бідність, ніж в Болгарії (15%) або на Словаччині (13%). Ще краще ілюструє ризик переоцінювання, або ж дезінтерпретації цього показника, той факт, що в згоді з ним ризик бідності є нижчий в Північній Кореї, ніж в Південній Кореї.

ЧАСТИНА 3: ЯКИЙ УСТРІЙ ДЕРЖАВИ ВИБРАТИ

Конституція гарантує, що Україна – це демократична держава. Якщо б, однак, ми порівняли різні держави з демократичними системами, виявимо, що не усі вони одночасно процвітають. Якщо державний лад є інструментом для забезпечення процвітання, свободи та справедливості для її громадян, метою демократично міркуючого політика мав би бути вибір щонайліпшого та найвигіднішого способу функціонування держави. Воно мало б прямувати до участі усіх в її управлінні, до охорони людських прав, до ситуації, коли ні меншини, ані більшість не можуть використати уряд для власної користі за рахунок інших.

На думку Сванепоела¹⁵⁾, ідеальна система повинна стояти на цих принципах:

- демократична система з більшою кількістю партій, що беруть участь у виборах, з можливістю конкуренції між політичними партіями,
- пропорційна система виборів до парламенту,
- двокамерна парламентна система з конституцією та декларацією прав і свобод,
- незалежна юстиція та конституційний суд,
- перенесення державної влади на місцевий та регіональний рівень,
- можливість оголошення референдуму на усіх рівнях влади.

3.1 Охорона “ідеальної” системи посередництвом децентралізації влади

Україна своєю площею та кількістю населення належить до великих держав. Однак в той же час, це держава в усіх відношеннях дуже диференційована. Чи взагалі можливо, щоб центральна влада, а такою є кожна влада в унітарній

державі, могла готувати та приймати закони, які поважають права меншин, але й більшості? Чи взагалі можливе, щоб депутати парламенту протистояли тиску різних лоббістських груп, чи вже в області приватного або громадського сектора? Чи взагалі можливе, щоб при сучасних механізмах виборів та звичках депутати парламенту зуміли обороняти країну, так мовно, етнічно, культурно, релігійно, але й натурально розділену? Чи можливе, щоб при високій мірі централізації вдалося мінімізувати хабарництво? Маємо побоювання, що ні. Доказом є порівняння міри корупції в державі та міра її децентралізації. Зрозуміло, що велику роль відіграє й історичний розвиток, але найнижчий рівень корупції демонструють якраз децентралізовані держави (північні держави, Швейцарія...), тобто країни, де століттями існує недовір'я по відношенню до централізованої влади. Як пише Сванепел: “ніякий політик, хай би він міркував якнайкраще, не може репрезентувати усю різноманітність інтересів громадян. Центральна влада, яка намагається задовольнити усіх, неминуче стане владою конфліктів. Кожна група буде в централізованій владі бачити або джерело своєї користі, або гніту. Ці групи будуть постійно намагатися владу контролювати або ж її скинути.”

На Україні не існує міцного громадянського суспільства. Йому не було коли вирости. А, правдоподібно, такої можливості воно не буде мати, якщо збережеться унітарна, централістична, держава. Ми переконані, що лише реалізацією стратегії лібералізації та децентралізації можна створити умови для місцевого та регіонального розвитку і для існування громадянського суспільства. Справжня зміна, після якої регіони будуть мати можливість приймати власні рішення відносно місцевих справ, – це шлях у

15) Марк Сванепел: “Основи творення багатства”. Фонд Ф. А. Гайека. Братислава 1995, (в оригіналі: “The common sense of wealth creation”).

правильному напрямі до розбудови демократії. В такій децентралізованій структурі набагато легше вирішуються нагромаджені господарські проблеми, а також проблеми суспільні, етнічні, мовні, питання бідності, правопорушень, житла. Світові приклади вказують на те, що

якраз посередництвом децентралізації та застосування принципу субсидіарності можна задовольняти різноманітні потреби та вимоги жителів сіл, міст і регіонів, відновлювати співдружність і гомогенність населення. Тобто те, що тоталітарні режими принципово нищили та нищать.

В рамках словацької концепції децентралізації та модернізації громадського управління ми визначили вигоди та ризики й децентралізованої держави, про які треба знати, але брати до уваги при запропонованому рішенні.

Вигодами децентралізованої системи громадського управління є:

- запобігання поглибленню кризи між центральною владою та громадянами,
- посилення держави вцілому розподілом компетенцій та відповідальності на усі рівні громадського управління при застосуванні принципу субсидіарності,
- посилення функціонування інститутів демократії, зміцнення впливу громадян та прямо обраних представників,
- посилення самоврядних принципів закладених в європейських домовленостях,
- зниження наростаючих напруг серед меншин та посилення охорони прав меншин,
- підхоплення трендів реформних процесів, що відбуваються в Європі в другій половині XX століття,
- підвищення ефективності виконання громадського управління,
- підвищення рівня прозорості щодо зниження рівня клієнтелізму та корупції,
- транскордонне та міжрегіональне співробітництва,
- підвищення економічної потужності держави та, особливо, регіонів,
- зупинення росту регіональних та місцевих диспаритетів,
- гнучкіше та ефективніше задоволення специфічних потреб в окремих регіонах,
- вигоди, що випливають з місцевого аналізу і прийняття рішень при наданні послуг у місцевих умовах,
- можливість місцевого координування послуг та капіталовкладень при вирішуванні спільних проблем.

Як ризики децентралізованої системи громадського управління найчастіше наводиться:

- складність керування – якщо рішення стосуються більшої кількості самостійних (державних та самоврядних) утворень. Рішення в децентралізованій системі можуть стримувалися із-за необхідності переговорів, при чому в результаті координування діяльності витрати зростають. Вважається, що чим більше простору для автономного вирішування мають нижчі ешелони влади, тим менше простору залишається для швидкого та безпосереднього вирішування на загальнодержавному рівні,
- загроза громадським інтересам – просування групових інтересів в рамках децентралізованих одиниць може впливати на громадські інтереси,
- фінансова поверховість – може бути ризиком там, де існує компетенція у визначенні форми та об'єму громадських бюджетів виразно децентралізованих. Тоді можуть місцеві рішення та інтереси ігнорувати вирішення справжніх проблем не на користь вищої територіальної одиниці,
- відмінності в стандарті послуг там, де вимагається єдність або рівноправність (освіта, охорона здоров'я...),
- вимогливість контролю в децентралізованій системі громадського управління.

Мінімізування цього ризику потрібно забезпечити:

- новим перерозподілом повноважень в рамках громадського, приватного та неурядового сектору (деєтатизація, приватизація),
- чітким розподілом діяльності, компетенцій та відповідальності між окремі рівнями громадського управління, із застосуванням принципу субсолідарності,
- зовнішніми та внутрішніми контрольними механізмами (вирішеними при допомозі концепції контролю),
- заведенням прозорих механізмів фінансування (реформа управління громадськими фінансами),
- комплексною реалізацією зміни.

3.2 Чи Україна на сьогодні підготовлена до децентралізації?

Україна була, так само як і Словаччина, довгий період складовою частиною більших державних утворень. Незважаючи на це не можна сказати, що з огляду на територіальне управління вона не мала минулого, не мала звідки черпати знання і досвід у побудові громадського управління нової держави, і що вона була винятково залежна від чужих поглядів. Навпаки, історія українського громадського управління у цьому відношенні принаймні так багата, як історія довколишніх народів. Їх треба брати до уваги.

На думку Багла¹⁶⁾, країна, яка проходить процесом трансформації, може найбільше отримати від децентралізованої структури, якщо у неї нижче наведена характеристика:

- достатньо кваліфікованої робочої сили, матеріалу та капіталу, потрібного для розширення можливостей надавання громадських послуг тоді, коли це буде потрібно,
- діюча податкова адміністрація,
- податкова компетенція, здатна охопити значну частину нарошування прибутку громади,
- еластичний попит на громадські послуги, тобто, попит, який буде рости з ростом особистих прибутків,
- прямо обирає місцеві представники,
- певна свобода прийняття рішень при складанні бюджету та при встановленні податкових ставок.

Між сучасним станом на Україні та характеристикою Багла існують, на наш погляд, виразні відмінності, наприклад:

- не існує достатньо капіталу для розширення спектру надаваних послуг, якщо це вимагається,
- посеред громад (населенні пункти, регіони) існує нижча диференціація в попиті на різну кулість і якість послуг, з винятком декотрих більших міст, зокрема із-за низької економічної сили домашніх господарств,

- немає дієвого способу збирання податків та достатньої податкова компетенції для того, щоб охопити значну частину прибутків громади (наприклад, не існує податку з нерухомого майна),
- немає достатньої свободи при складанні бюджету та при встановленні податкових ставок,
- українське суспільство недостатньо мобільне для того, щоб могло для досягнення своїх потреб в децентралізованій системі вибирати вигіднішу громаду в рамках України, зокрема із-за недостатку робочих можливостей та можливості придбати квартиру,
- в суспільстві триває патерналізм (батьківське опікування).

Це не означає, що Україна не могла б пройти процесом децентралізації. Він, однак, повинен бути комплексним, і поділеним на кілька етапів та повинен базуватися на трьох стовпах:

3. оцінка розподілу компетенцій між рівнями громадського управління,
4. проект нового способу фінансування регіонального і місцевого самоврядування,
5. зміни в територіально-адміністративному устрою на рівні населених пунктів (комунальна реформа)

Кроки Словаччини при зміцненні місцевої демократії:

1990 - 1991	оновлення самоврядних населених пунктів, перша фаза передачі компетенцій
1990 - 1996	деконцентрація в державному управлінні рішення про територіально-адміністративний устрій держави
02/2001	зміна Конституції СР
07/2001	рішення про територіальний розподіл вищих територіальних самоврядних одиниць (ВСО)
01/2002	початок діяльності органів ВСО
2002-2004	II фаза передачі компетенцій в 5 етапах
01/2004	реорганізація місцевого державного управління
01/2004	I етап зміни фінансування
01/2005	II етап зміни фінансування (після комплексної податкової реформи)
2005	підготовка комунальної реформи

16) Bahl, Roy, W., *Comparative Federalism: Trends and Issues in the US, China, Russia*. 1995.

ЧАСТИНА 4: ЯК ДАЛІ

На початку потрібно повторно підкреслити, що тут скоріш йдеться про думки, тези, не про поради. При їх формулюванні ми опираємося на наші відомості, які в свою чергу також опиралися на відомості інших держав, в яких відбувалися подібні реформи, та на інформації, придбані в ході реалізації проєктів.

Тези

1. Федералізм дозволяє єдність в різноманітності та може реагувати на регіональні відмінності.
2. Дуальна модель громадського управління дозволяє прозорість управління громадських справ.
3. Передумовою стабільності держави та демократії є міцне місцеве самоврядування. Це вимагає комунальної реформи, основаної на трьох стовпах: розділення компетенцій, нову систему фінансування та структурну реформу.

4.1 Існує більше альтернатив державного влаштування

Від виникнення самостійної України ми були свідками багатьох політичних криз, які не дозволили сконцентрувати сили політиків на реалізації принципови політичних та економічних реформ, потрібних для підвищення якості життя громадян України. Виникає, отже, питання, яким способом стабілізувати ситуацію на центральному рівні. Ми вважаємо, що такою можливістю є новий розподіл влади.

Для України підходять, на наш погляд, три рішення:

- покращити унітарну, централізовану, державу,
- як мету установити унітарну децентралізовану державу з подальшою регіоналізацією,
- як мету установити федеративний устрій України.

Будь-яка з наведених можливостей вимагає чіткого бачення, чіткої стратегії розвитку, на якій зуміють домовитися політичні еліти держави та з якої будуть виходити окремі кроки, заходи. За нашою інформацією, принципова дискусія та домовленість про те, якою державою повинна бути Україна, ще не відбулася. В достатній мірі це не здійснилося ані також в Словаччині, й тому проявляються різні погляди та

інтерпретування про позицію і завдання окремих установ в рамках вертикального розділення влади в державі.

Унітарна держава

У випадку, якщо Україна й надалі піде шляхом унітарної держави, у неї дві альтернативи.

Першу представляє шлях централізації. І в такому випадку потрібно, щоб розпочалися зміни в існуючому стані. Йшлося б, наприклад, про:

- обмеження компетенцій місцевого самоврядування,
- посилення державного контролю та інспекції при дотримванні законів та директив центрального уряду,
- прийняття мір на мінімізування політичних втручань до виконання управління,
- заведення інституції, яка б займалася скаргами громадян щодо громадського управління (омбудсман).

Другою альтернативою є унітарна, децентралізована держава. Цим шляхом дотепер подалася не тільки Словаччина, але й, наприклад, площею та кількістю жителів подібна Україні сусідня Польща. Утворенням територіального самоврядування на трьох рівнях (гміна, повят, воєводство) та передачею значної кількості компетенцій на самоврядування виразно посилює його значення і вплив. Необхідною вимогою в

такій системі є й відповідна міра фінансової автономії, з чим в унітарних державах часто бувають проблеми, оскільки центральний уряд хоче зберегти свій політичний вплив на місцеве та регіональне самоврядування, зокрема шляхом перерозділу громадських фінансів.

Якщо собі дозволимо висловити власний погляд, так з огляду на наші відомості найменш вигідна альтернатива – це полішення унітарної, централізованої держави. Це очевидне й на подіях останніх років. Центральний уряд постійно знаходиться під тиском розкольніцьких сил, через етнічно-культурні або географічно-економічні причини. Набагато прийнятніше рішення – це унітарна, централізована держава.

Регіоналізація України

“Чим обширніша територія і чим більша віддаль від території до центру держави, тим важче втілювати в життя політичні та правові рішення і дбати про їх реалізацію”, пише у своїй публікації Реґула Кері-Дінер. “Фактичні труднощі можна полегшити сучасними системами комунікації та добрими транспортними сполученнями. Проблеми це, однак, не елімінує”, пише вона далі. У швидкому забезпеченні України сучасними комунікаційними засобами та швидкими транспортними сполученнями можна скоріш сумніватися. Якщо додамо величезні регіональні відмінності, різні життєві умови, різні культури, геополітичне положення держави, але й нахил центральних урядів до ігнорування проблем периферійних територій держави, то стає очевидним, що жителі лише важко змиряться з кінцевими рішеннями держави у віддаленому центрі. Це може спричиняти постійні напруження та викликати тенденцію скоріш обмежувати, аніж поглиблювати демократичний лад. Не треба забувати про те, що зокрема у кризових ситуаціях унітарна держава схильна до тенденції у напрямі до автократії.

Прикладів регіоналізації в Європі є кілька. В деяких випадках можна отримати від центрального уряду більшу кількість компетенцій, ніж його мають деякі федеративні держави. Переважно, однак, більша міра самостійності надається лише певним

територіям, а тому тут бракує рівності з іншими територіями держави. Врешті, щось подібне на Україні вже існує у випадку Автономної Республіки Крим. В деяких державах Європейського Союзу, однак, починає запроваджуватися т. зв. неспражний федералізм, в рамках якого виникають адміністративні утворення з елементами: власна конституція, виконання “оригінальних” завдань держави, фінансова автономія. У більшості випадків, однак, деякі елементи відсутні. Прикладом може бути виникнення регіонів у Франції, Італії, Іспанії.

Україна як федерація?

Транскордонне співробітництво, контакти, глобалізація та постійна модифікація вартостей веде до того, що громадяни відчують стирання кордонів. Тому сучасному суспільству загрожує втрата співдружності. Втрачається почуття співналежності, співдружності, патріотизму, а тому держава, як спільнота громадян, змушена прикладати зусиль, щоб люди в цій спільноті почувалися добре, щоб ідентифікувались з нею та знаходили в ній себе самих. Тому пліч-о-пліч з глобалізацією мусить проходити й регіоналізація. Основний консенсус, спільні вартості та уявлення можна досягти в менших громадах, і це зокрема у тих випадках, коли громади відрізняються чи то мовно, чи віросповіданням або вартостями, що впливають з історичного розвитку. Якщо держава створить умови для їх існування, для їх особливостей, традицій, то створить передумови для кращого сприйняття держави цілому. А це набагато легше в державі з федеративним устроєм, ніж в унітарній державі, особливо, якщо існують такі великі диференції як на Україні. Жителі бідніших регіонів будуть, напевно, краще почуватися, незважаючи на свою бідність, якщо будуть мати вплив на прийняття рішень згідно своїх пріоритетів. Це може призвести до швидшого росту їх життєвого рівня, ніж деклароване центральним урядом вирівнювання регіональних нерівностей шляхом перерозділу.

Сучасні люди відчують, що якщо вони є європейцями, космополітами, членами релігійної громади, членами мовної

спільноти, то глобалізація відкриває їм нові можливості. Це, однак, одночасно означає ризик втрати співдружності, відрив від власного коріння, втрату почуття патріотизму, солідарності. Врешті, вже й сьогодні кількість українців, що проживають поза межами рідної країни, є доказом цього твердження. Держава, як спільнота людей, повинна б прикладати значних зусиль для того, щоб люди в державі знаходили себе, щоб в ній знову ідентифікувалися. А це міг би дозволити федеративний цстрій держави.

На сьогодні у федеративних державах проживає близько 1/3 жителів світу. Причин їх існування є багато, але потрібно також сказати, що не завжди ця форма державно-адміністративного устрою була доброю. Наприклад, існувала й Чехо-Словацька Федеративна Республіка, але розпалася. Головною причиною було те, що вона складалася лише з двох країн-членів, що постійно поляризувало ситуацію. Її доля є також прикладом того, що країн-членів у федерації повинно бути більш, ніж дві. Стабільність федеративного влаштування повинно дозволити створювати коаліції серед країн-членів. Ідеальним, за Кері-Дінер, було б угруповання п'яти та більш країн-членів.

4.2 Яку модель організації громадського управління вибрати?

В рамках дальшого ходу реформи потрібно в першу чергу відповісти на запитання, яку модель управління громадськими справами запровадити. Далі по тексту ми маємо справу лише з альтернативою продовження існування унітарної держави, з метою реалізації стратегії його децентралізації.

В принципі існують лише дві моделі організації громадського управління, що стосуються цього питання:

- строго відділений (дуальний) спосіб забезпечення виконання громадських завдань, який передбачає існування державного управління та територіального самоврядування,

- т. зв. "інтегрована модель", тобто, спільне функціонування обох складових частин.

Обидві моделі мають свої переваги та недоліки.

Зпровадження *відділеної моделі* означає:

1. інституційне відокремлення виконання державного управління та самоврядування,
2. чітка передача компетенцій з державного управління на с а м о в р я д у в а н н я в и щ и х територіальних одиниць та на місцеве самоврядування (децентралізація),
3. диференціація переданих компетенцій за величиною самоврядної одиниці,
4. передача компетенцій з центрального уряду на нижчі ступені,
5. виразне зниження впливу держави на території, редукція органів місцевого державного управління,
6. передача компетенцій держави громадсько-правовим інституціям,
7. створення механізмів для кооперування державного управління та самоврядування на території.

Інтегрована модель дає перевагу суттєво відчутнішому впливу державного управління на території. Її запровадження означає:

1. Пов'язаність територіального державного управління та територіального самоврядування.
2. Мінімальну передачу компетенцій держави самоврядуванню.
3. Передача виконання функцій державного управління на "повірені" міста, села та регіони, беручи до уваги відношення між величиною територіальної та адміністративної одиниці та ефективністю забезпечення завдання.
4. Передача виконання компетенцій з центрального рівня на нижчі ступені.
5. Збереження впливу держави на виконання більшості компетенцій.

Для прийняття рішення про майбутній устрій, відносин між державним управлінням та самоврядуванням у Словаччині були порівняні обидві моделі шляхом використання шести критеріїв. З оглядом на зобов'язання тодішнього словацького уряду посилити самоврядування та децентралізувати владу така оцінка допомогла виміряти вплив критеріїв на самоврядування.

Критерій 1: Вплив законів на діяльність громадського управління

В рамках відділеної моделі державне управління “більш віддалене” від місцевого управління, що дозволяє ефективніше запроваджувати контрольні механізми дотримання законності.

В рамках інтегрованої моделі можуть проявлятися намагання щодо порушення законів з боку інтересів місцевої (регіональної) громади.

Висновки: Ризик при інтегрованій моделі вищий із-за можливої взаємодії місцевої державної та самоврядної влади при вирішуванні конфліктних ситуацій. В рамках відділеної моделі самоврядування піддане ризику із-за намагань центральної влади міняти існуючі закони, або ж їх не дотримувати (та й в сучасному – відмова від виконання своїх завдань та зобов'язань самоврядування виконувати зобов'язання держави). Детальне запровадження відділеної моделі вимагає, отож, більшої інтеграції територіального самоврядування до підготовки загальнодержавно діючих законів, що зніме напругу в ході їх застосування.

Критерій 2: Об'єктивність виконання громадського управління

Територіальне самоврядування не має безпосереднього впливу на творення законодавства та передачу виконання компетенцій державного управління на місцевий рівень, це може вести до намагань порушувати закони при вирішенні конфліктних ситуацій на місцевому рівні.

В рамках відділеної моделі виконання територіального управління буде контролюватися прямо громадянами, громадянськими ініціативами, але й контрольними та інспекційними установами держави, що переважно гарантує об'єктивність як у випадку інтегрованої моделі.

Висновки: Дійсні ті ж висновки, що й в критерії 1.

Критерій 3: Забезпечення діяльності державного управління та самоврядування

В рамках відділеної моделі забезпечуються обидва компоненти громадського управління у випадку ясного визначення компетенцій державного управління та компетенцій самоврядування.

В рамках інтегрованої моделі компетенції державного управління та самоврядування перетинаються, що викликає ризик порушення державного управління при перевазі самоврядування, особливо в персональних питаннях. Навпаки, при перевазі державно-правових – може доходити до ослаблення самоврядного принципу. Цьому ризику, правда, можна запобігти шляхом запровадження подвійного підпорядкування керівних працівників та виконанням інституційної інспекції й методичного керування, що, однак, є досить складним. Запровадження такого підходу в інтегрованій моделі означало б більші ускладнення з оглядом на суттєві відмінності способу функціонування державного управління та самоврядування.

Висновки: Більшу міру забезпечення обох функцій можна очікувати при відділенні державного управління та самоврядування.

Критерій 4: Взаємна координація діяльності

В рамках відділеної моделі координація є складною. В загальному діє ризик децентралізованої системи громадського управління, сюди належать й ускладнені переговори із суб'єктами громадського управління. Ризик тожна знизити шляхом чіткого виділення компетенцій та встановленням координаційних зв'язків.

В рамках інтегрованої моделі координація не представляє важливу проблему.

Висновки: Взаємна координаційна діяльність громадського управління простіша при інтеграції державного управління та самоврядування.

Критерій 5: Міра запровадження децентралізації та деконцентрації

Відділена модель дозволяє запровадження обох принципів. Ефективність децентралізації тісно пов'язана із вибором компетенцій, які місцеве самоврядування зуміє краще забезпечити (це пов'язано із безпосередніми потребами громадян), а також з величиною самоврядного суб'єкта з погляду ефективного забезпечування послуг. Деконцентрація з центрального рівня на нижчі ступені також не є проблемою і може так само керуватися принципом ефективності.

Хоча в рамках інтегрованої моделі виконання громадського управління дещо наблизиться до громадян, однак зважаючи на те, що в рамках цієї моделі буде переважати кількість переданих завдавідсутності причин проведення деконцентрації виконання державного управління з центрального рівня.

Висновки: Ступінь запровадження децентралізації та деконцентрації залежить насамперед від способу реалізації обох моделей (ступінь відділення, або ж частка оригінальних і переданих компетенцій), але з оглядом на стан в Словаччині, з погляду незалежності місцевого самоврядування, впровадження інтегрованої моделі було б кроком назад.

Критерій 6: Об'єм видатків та прозорість фінансових потоків

В рамках відділеної моделі ступінь прозорості видатків на державне управління та на самоврядування є суттєво вищим, як і огляд фінансових потоків. Об'єм загальних видатків самоврядування може зрости особливо після здійснення одноразових видатків, пов'язаних з передачею компетенцій, але може і знизитися з оглядом на суттєво кращий контроль посередництвом обраних органів. Відділена модель означає нижчу частку громадських фінансів в державному бюджеті, а у зв'язку з тим й нижчі видатки.

Інтегрована модель також вимагає одноразових витрат (вже теперішня реалізація місцевого державного управління є тому доказом). В цій моделі фінансові потоки, однак, більш непрозорі, при чому можуть настати виразніші суперечки при запровадженні системи державної каси з оглядом на кількарічне існування незалежного самоврядування.

Висновки: В принципі можна констатувати, що видатки не відрізняються, але вирішальним є той факт, що при дуальній системі фінансові потоки більш прозорі.

Висновки

Із порівняння критеріїв випливає, що більш вигідною є реалізація відділеної моделі громадського управління, тобто, продовження процесу відділення державного управління від самоврядування, децентралізації компетенцій держави до самоврядування. З передачею компетенцій самоврядуванню необхідно передати йому в розпорядження і державну власність, необхідну для забезпечення виконання громадських завдань, а тому невіддільною складовою частиною реформи є й деєтатизація сучасного державного майна. Потрібно розпочати чіткий розподіл компетенцій, які будуть в управлінні місцевого самоврядування та самоврядування вищих територіальних одиниць. Децентралізаційний крок вимагає принципової зміни податкової системи, системи фінансового вирівнювання та нових бюджетних правил, а також реалізацію заходів, спрямованих на обмеження ризику надмірного заборгування місцевого самоврядування та самоврядування вищих територіальних одиниць, здійснення заходів, спрямованих на обмеження небажання брати участь у загальнодержавних програмах, а у випадку необхідності – обмежень, які б мали вплив на незадовільний платіжний баланс держави в цілому.

4.3 Територіально-адміністративна реформа

Україна пережила багато різноманітних концептуальних моделей щодо територіально-адміністративної реформи. Жодна, однак, не була реалізована. Причин було багато, але найголовнішою з них, на наш погляд, – є вже згадане невідповідне політичне середовище на центральному рівні та традиції з періоду існування СРСР.

У невідповідному політичному середовищі принципові політичні реформи стають предметом партійних "торгів", що не дозволяє реалізувати їх достатню підготовку та зокрема їх серйозне представлення. Крім того політики більш орієнтовані на вирішення питань свого власного існування, ніж на реалізацію реформних кроків.

Другою проблемою є дилема між прокламаціями та намаганнями частини представників самоврядування і українських еліт реалізувати громадське управління в контексті європейських договорів (Європейська хартія місцевого самоврядування та Європейська хартія регіонального самоврядування) та традиційним сприйняттям системи громадського управління виконавчими органами, що має корені ще в періоді

існування СРСР. Це спричиняє принципову проблему при загальній трансформації суспільства. Досить холодне сприйняття політиками Європейського Союзу прагнень українців вступити до ЄС не прискорює зрушення у напрямі щодо запровадження принципів європейських договорів.

Форма територіально-адміністративного поділу тісно пов'язана з рішенням про державний устрій України. Кожний варіант буде мати іншу проекцію на територію. Це стосується передусім розподілу компетенції між центральним урядом (державою) та її нижчими адміністративними одиницями. Зажди мала б діяти кореляція між наданою компетенцією та величиною територіально-адміністративної одиниці, відведена від принципу та трикутника субсидіарності:

Трикутник субсидіарності

Це несправедливість й одночасно безмежне та смертельне зло й порушення правильного порядку надати більшим об'єднанням те, що можуть робити нижче підпорядковані організації.

Енцикліка папи Римського з 1931 р. (на тему субсидіарності).

Люди, які приймають рішення, повинні бути тими самими людьми, що платять за ці рішення, й повинні це бути ті самі люди, які будуть жити з наслідками прийнятих рішень.

В рамках підготовлюваної територіально-адміністративної реформи (2005 р.) передбачалося зникнення адміністративної одиниці на рівні район та з новим розподілом компетенцій. Для сіл (територіальна громада), запропонована кількість жителів була близько 4-5 000, вважалося також, що виконання завдань, які у більшості європейських держав забезпечують набагато більші територіально-адміністративні одиниці. Була порахована і відносно складна система фінансування територіального самоврядування, в яку було закладено і передбачені необхідні видатки, очікуванні власні прибутки та субвенції з

державного бюджету. Ці розрахунки мали реалізуватися щороку для усіх ешелонів громадського управління. Результатом є для більшості територіально-адміністративних одиниць їх залежність від цільових трансфертів з державного бюджету, обмежених власних вільних ресурсів для забезпечення диференційованих потреб жителів в селах і регіонах, та проблеми при передачі подальших компетенцій. Ціла система знаходиться у протиріччі з вище наведеним трикутником субсидіарності та проти побудови громадянського суспільства й місцевої демократії. Дальшою невигодою при пропонованій системі є слаба мотивація для самоврядних одиниць, щоб вони знаходили ефективні та ощадливі рішення.

Ясно одне, що Україна та її адміністративні одиниці будуть в найближчих десятиліттях відчувати недостаток фінансових коштів як наслідок триваючого протягом десятиліть центрального планування та величезних модернізаційних боргів в соціальній та технічній інфраструктурі. Тому реформи необхідні й мали б бути спрямованими на:

- нове розділення компетенцій між громадським та приватним сектором, а в рамках громадського сектора з метою зниження громадських видатків
- здійснення територіально-адміністративної реформи так, щоб громадські кошти ефективно використалися в злагоді з перерозділенням компетенцій

Якщо виходимо з міркування, що не настане ніяких радикальних змін, не буде доповнень конституції, що Україна й надалі буде унітарною державою, а одночасно хоче в майбутньому стати складовою частиною євроатлантичних структур, треба при проектуванні нових самоврядних одиниць зважати на європейську хартію. З точки зору досягнення достатньої міри незалежності цих одиниць ми вважаємо за вирішальний аспект дотримання принципів їх фінансування. Йдеться про те, щоб самоврядні одиниці мали гарантовані законами:

- ресурси, пропорційні відповідальності, які встановляє конституція та закони,
- право на достатні ресурси та вільне диспонування ними,
- хоч частина з коштів, придбаних з місцевих податків та зборів,
- поки це можливе, насамперед нецільові дотації,
- всесторонність і життєздатність фінансової системи,
- вигідне фінансове вирівнювання різної податкової сили сіл та регіонів,
- обговорення способу призначення перерозділених коштів,
- доступ до кредитів.

Комунальна реформа як вихідний пункт, як перший крок?¹⁷⁾

Область об'єднання, фузії, сіл є, в принципі, дуже добре вивчена та здокументована. Існує можливість отримати багато відомостей й досвіду. Це, однак, нічого не міняє на тому, що при кожному об'єднуванні йдеться про рідкісний проект, з його запитаннями і проблемами, які не можна рішати простим способом. Кожна фузія має, практично, три етапи:

1. "розтоплення" побоювань, злом опору
2. реалізація зміни, причім на початку повинні бути пригальмовані надмірні очікування
3. стабілізація нової структури

У вступі цієї частини ми визначили тезу: "Передумовою стабільності держави та демократії є міцне місцеве самоврядування". З оглядом на сучасну територіально-адміністративну структуру першочерговим має бути рішення про структуру на місцевому рівні. Прийняття рішення виразно вплине на вирішування питання про збереження, або ж скасування громадського управління на рівні районів, але й про об'єм компетенцій та спосіб фінансування найнижчого рівня громадського управління.

В дискусіях з представниками різних установ на Україні постійно ставилося питання величини структури сіл та з тим пов'язаних проблем. В дискусії прозвучали різні теми, наприклад:

Інститут громадянського суспільства

- "кожне село хоче школу, охорону здоров'я, але яке не є ефективним"
- "що з малими селами помімо центрів заселення"
- "в малих селах великі витрати на заробітну плату"
- "більше – краще та ефективніше"
- "громади (села) не мали б бути меншими як 4-5000 жителів"

Асоціація міст України

- мала б реалізуватися асиметрична децентралізація навколо 2000 консолідованих міст та містечок
- при об'єднуванні сіл потрібно враховувати відстань 10-15 км від центру
- в первісному селі потрібно зберегти відповідний уряд

Міністерство фінансів

- села не мають встановлених границь згідно територій кадастру

НАРДА

- найбільшу проблему представляє муніципалізація
- прийняти добровільні, але мотиваційні рішення та витратити кшти на заробітну плату малим селам, які не хочуть об'єднуватися

Здається, отже, що ключем до продовження процесу децентралізації є комунальна реформа. Вона, однак, повинна базуватися на трьох, паралельно підготовлених стовпах: новий розподіл компетенцій, нова система фінансування територіального самоврядування та структурна реформа, тобто комбінація об'єднання сіл (муніципалізація) та їх взаємне співробітництво. Часто при такому проекті його учасники питають про причини фузії, об'єднування сіл. Їх є декілька:

17) В тексті вжиті відомості із спільного проекту М.Е.С.А. 10, Об'єднання міст і сіл Словаччини та кантону Луцерн.

- потужність громадських послуг (якість, професійність, персонал, фахівці),
- видатки (фінансовий потенціал сіл, потреба інфраструктури та капіталовкладень),
- здатність комунікації в рамках спільного простору (спільноти, які орієнтовані на рішення їх проблем),
- здатність здійснення комунікації поза межами муніципалітету, використання спільного потенціалу,

але й:

- демократизація, дотримання прав
- можливості для розвитку
- зниження рівня фінансового перерозподілу через державний бюджет і т. п.

Комунальна реформа є політично дуже чутлива, а тому не дивно що серед політиків не має достатньо представників, які б підтримали її реалізацію аж доти, поки громадяни також самі не підтримають її. А це неможливо досягти поданням одного поверхневого рішення. Тому не вважаємо дискусію про мінімальну величину найменшої адміністративної одиниці в рамках цілої України вирішальною. На наш погляд, неможливо на такий, так сильно диференційований, території, якою є Україна, поверхнево назвати мінімальною цифру у 4000 жителів. Можливо було б, навіть, вигідніше подумати над іншою стратегією з різними способами фузії, об'єднання сіл в кожній області, враховуючи вже згадані величезні відмінності. Треба брати до уваги й історичне, культурне, географічне, урбаністичне та економічне багатство сіл та регіонів.

В багатьох державах вибрали при прийнятті рішень про об'єднання сіл скоріш економічні критерії, наприклад:

- встановлення мінімального об'єму фінансових коштів для забезпечення реалізації компетенцій, від чого виникла кількість жителів,
- встановлення вимог до управління та існування елементарної школи,
- визначення мінімального рівня заборгованості і тому подібне.

Велике значення має продумана комунікація з громадянами у мікрорегіонах. Помилки у ній можуть вже на початку спричинити принципове відхилення проекту. Йдеться про довгостроковий проект, тому що директивні центральні рішення одним законом в Європі вже не вдається реалізувати мінімально 25 років. Треба мати на увазі, що об'єднуючи села ми вмішуємося до їх ідентичності, а часто приналежність до села, до громади – це те останнє, що у бідних регіонах тримає жителів “при житті”. Те, що має значення для виживання народів при існуванні регіональних громад, має подвійне значення у випадку сіл. Іншими словами, якщо вони погоджуються на те, що у них щось відберуть, вони повинні отримати чітку відповідь на запитання про те, що вони отримають заради такої жертви. Що їх має мотивувати на такий крок? Це повинно бути більше фінансів, це повинна бути більша доступність послуг?..

Головними пунктами при комунальній реформі мали б бути:

- визначення структури компетенцій на рівні сіл (громад) із врахуванням принципу субсидіарності та принципу *ultra vires* – «поза компетенцією»,
- новий спосіб фінансування, заведення справедливої та прозорої системи фінансового вирівнювання,
- перше визначення цільової структури заселення,
- підтримка дискусії про реформу,
- пропоновані методи та імпульси,
- пілотні проекти.

З прикладів багатьох інших країн випливає, що при об'єднанні сіл найкращим є орієнтація на натуральні центри. При їх визначенні треба використати більше критеріїв, наприклад: сучасна структура центрів за кількістю жителів, історичні центри заселення, історичні адміністративні центри, шкільні центри, медичні центри, центри праці, центри початкових шкіл, транспортні центри, поштові центри, ЗАГС, фінансові центри, центри підприємництва. Проблема може бути визначення центрів у віддалених периферійних областях, на межі області. В такому випадку можливо краще було б дозволити просунення нових одиниць

через межі області, ніж примушувати села до об'єднання в обхід центральної області.

Потрібно собі усвідомити, що об'єднання сіл не повинно б бути лише одностороннім рішенням центрального уряду. Він повинен би бути при тому готовий допомогти (методично, фінансово, комунікацією з громадськістю). Тому важливо від самого початку комунікувати в мікрорегіонах, може спочатку й на неформальній базі. З місцевими елітами, без публіки, без засобів масової інформації. Одним словом, треба придбати союзників. Проблеми можуть настати в регіонах, де не існують натуральні центри. Користь хоч і можуть мати усі села, та суперечка поведеться про назву нової муніципальної одиниці, про те, де повинна бути школа, де уряд і т. д. В таких випадках заперечення тривають довше.

Результатом об'єднання не повинно бути погіршення сучасної ситуації для громадян, але якраз навпаки, її покращення. Однаковим способом села, які є складовою частиною об'єднання і у яких найкраща фінансова ситуація, не повинні відчувати втрати. Об'єднання сіл мають значення лише тоді, коли нові муніципальні одиниці зуміють у великій мірі фінансуватись самі. Тому на початку є таким важливим фінансовий імпульс з боку центрального уряду. Вважаємо, що необхідно вирішити проблему структури населення, і аж на підставі згоди по ній вирішити питання про скасування чи про залишення територіальної одиниці «район». З вирішенням проблеми щодо чіткого встановлення границь «нових сіл» створяться умови й для заведення нового податку з місцевим значенням – податку з нерухомого майна.

Домовленість між елітами – надзвичайно важлива. Про факт, що погляди різняться й між прихильниками децентралізованої держави, свідчить і результат нашого «круглого стола» на тему територіально-адміністративної реформи на Україні в 2006 році. В дискусії прозвучали дві пропозиції щодо об'єднання сіл:

- т. зв. трансрегіональний сценарій (виникнення менших громад, думаємо, що з початковою пропозицією по величині близько 4-5 000 жителів)
- регіональний сценарій, який говорить про більші громади

Представники самоврядних інституцій виступали за виникнення менших громад, а представники центральних фахових інституцій – за сценарій більших громад.

4.4 Зміна фінансування територіального самоврядування

У випадку вибору відділеної моделі громадського управління (розділ 4.1) потрібна зміна сучасного способу фінансування територіального самоврядування.

Основними цілями зміни повинні б бути:

1. самостійність – територіальне самоврядування мало б самостійно приймати рішення про використання власних прибутків. Це означає однозначний відхід від переважаючих трансфертів, особливо цільових, з державного бюджету,
2. відповідальність – децентралізація компетенції та фінансів (фіскальна децентралізація), відбудеться перенесення справжньої відповідальності на обрані органи територіального самоврядування,
3. справедливості – потрібно усунути суб'єктивні впливи при вирішуванні питання щодо потоків громадських коштів. Було б добре впровадити формулу вирівнювання, яка б базувалась на об'єктивних критеріях,
4. прозорість – перерозподіл, що базується на закладені реальних даних, які можна перевірити, визначення точного способу та термінів отримання доходу та спосіб щорічного розрахунку,
5. стабільність – необхідність узаконення того, щоб зміни можна буде робити лише із згоди самоврядування, створення умов для складання стабільного бюджету у розрізі прибутків та видатків на трирічний період.

При виборі нового способу потрібно мати на увазі те, що громадські послуги можна, за способом фінансування, розділити на 4 групи:

1. загальні громадські послуги, які призначені для усіх жителів, причому визначення їх споживачів та розділення витрат серед них – дуже важливе. Тому вони фінансовані загальним оподаткуванням населення. Прикладом є громадське освітлення, управління транспортом, поліція, пожежники і т. д.
2. громадські послуги, при яких можна ідентифікувати споживачів, а також кількість їх споживання. Сюди належить постачання води, електроенергії, газу, управління відходами і т. д.
3. послуги, що приносять користь й жителям інших територій. Наприклад, охорона навколишнього середовища, профілактичне медичне піклування і т. д.
4. інфраструктура, що приносить користь у довгостроковій перспективі та мала б бути фінансована з кредитів.

Децентралізація відповідальності на забезпечення громадських послуг, тобто децентралізація видатків, вимагає й децентралізацію джерел прибутків з державного бюджету до бюджетів територіального самоврядування. Існує більше способів, як підходити до децентралізації джерел прибутків:

- підвищенням податкових прибутків в результаті посилення податкового призначення
- передачами з державного бюджету.

Посилення податкового призначення можливе в результаті збільшення потенціалу існуючих податкових прибутків місцевого самоврядування, передача податкової компетенції від держави до села та вищих територіальних одиниць, можливості самоврядування встановити надбавку до державного податку, або комбінацію попередніх можливостей. Посилення податкового призначення підвищує особисту відповідальність, сприяє підвищенню якості рішень, приносить вигоду при диференційованому вирішенні проблем, сприяє прозорості господарювання та прийняттю рішень,

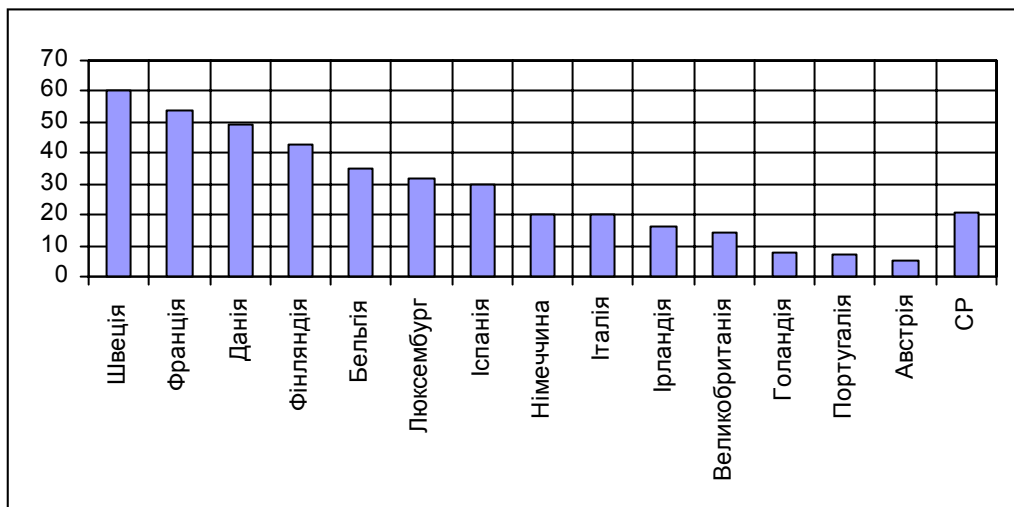
підвищує ступінь інформованості, дозволяє підвищити мобілізацію ресурсів та участь громадян у наданні громадських послуг.

Трансферти з державного бюджету діляться на дві категорії: законом встановлена частка на податки, вибрані державою, або ж цільові чи не цільові дотації. Трансферти з державного бюджету вирівнюють вертикальну фіскальну нерівність, забезпечують горизонтальну фіскальну рівновагу, нейтралізують екстернальності, сприяють стабілізації та економічному розвитку, дозволяють реалізувати макроекономічні цілі.

Практично, в усіх державах Європи існує комбінація власних податкових прибутків (податкове призначення) та переведення фінансів на рівні громадського управління. В деяких державах законодавець передає нижчим адміністративним одиницям право визначати місцеві податки (Німеччина, Люксембург, Бельгія). В більшості держав запровадження нових податків залишається, однак, в прямій компетенції законодавця.

В місцевих податках законодавець дозволяє маневрування (встановлення ставок, надбавок) територіальному самоврядуванню. В північних державах це стосується зокрема податку з прибутку фізичних осіб, у Франції – податку з нерухомого майна. В цих державах щодо місцевих податків існує свобода у встановленні ставки податку як результату передачі компетенцій від держави нижчим рівням громадського управління. В Бельгії існує вільна ставка в області місцевих зборів та у надбавці до податку з прибутку фізичних осіб. В Іспанії можна регулювати ставки в рамках розмежування, встановленого законом, щось подібне існує в Австрії у місцевих податках та зборах. В багатьох державах ця можливість для встановлення ставок дуже обмежена. Цікавим є те, що держави з вищою маневрувальною здібністю (Данія, Фінляндія, Швеція) вибирають 1-2 місцеві податки, в той час, як, наприклад, у Словаччині йдеться про 8 місцевих податків + оплата за комунальні відходи.

Можливість маневрування в окремих державах ЄС (в %)



Зміна фінансування територіального самоврядування на Україні стосувалася б передусім дотеперішніх державних дотацій для органів територіального самоврядування, розширення об'єму місцевих податків, а також системи вирівнювання між селами та вищими територіальними одиницями. Одною з головних думок є те, аби держава перестала надавати громадянам цільові дотації на специфічні діяльності та конкретні установи. В багатьох випадках проявляються, властиво, вимоги на отримання дотації й у випадках, коли в цьому не існує справжньої потреби. З другого боку, й для держави важливе, щоб спростити систему, що приведе до нижчої кількості працівників центральних органів, які турбувалися про перерозподіл громадських фінансів.

В державах Європи, але й за океаном, переважають три категорії місцевих податків: податок на землю (нерухомість), податок з прибутку фізичних осіб та місцевий податок з господарської діяльності фізичних та юридичних осіб. В усіх державах існує хоч би один з наведених трьох податків. Ці податки можна встановити за територією, бо існує тісний зв'язок між платником податків та місцем його тривалого мешкання. Прибуток від цих податків стабільний та відносно вирівняний протягом цілого року.

Посилення податкової компетенції сіл та вищих територіальних одиниць можливе в результаті розширення компетенцій сіл при встановлюванні ставок в місцевих податках та зборах.

Нова система фінансового вирівнювання полягає у встановленні податку (податків), доход з якого (в процентах) буде належати територіальному самоврядуванню, в становленні частки сіл та вищих територіальних одиниць з цього доходу, у прийнятті формули, за якою дохід з цього податку буде перерозподілятися до бюджетів окремих сіл та окремих вищих територіальних одиниць на підставі ухваленого закону.

Подібно як в інших державах, вигідним є запровадження комбінації посилення податкового призначення, тобто, розширення існуючих податкових компетенцій, а в результаті того й прибутків територіального самоврядування, та впровадження нового способу фінансового вирівнювання існуючих відмінностей в податковій системі сіл та регіонів. Загальну зміну потрібно сприймати також у взаємодії із змінами фінансування перенесеного виконання державного управління. Європейська хартія місцевого самоврядування визначає подальші принципи фінансування, які треба виконати як умову для їх ратифікації.

- кошти повинні бути пропорційні відповідальності, які встановлює конституція та закони,
- самоврядування має право на достатні кошти та вільне управління ними,
- хоч частину засобів з місцевих податків та зборів,
- поки можливо, так мають перевагу нецільові дотації,
- потрібною є різноманітність та життєздатність фінансової системи,
- ефективне фінансове вирівнювання,
- обговорення способу визначення перерозподілу коштів із самоврядування,
- доступ до кредитів.

Після зміни системи фінансування на Словаччині з 1 січня 2005 року:

- **27,5%** прибутків сіл надходять з **державного бюджету до бюджетів сіл**, якими вони забезпечують виконання переданих повноважень державного управління, з того видатки для регіональної освіти в компетенції сіл утворювали в 2006 році майже 99%. Решту утворюють видатки на адміністративні операції в області будівництва, ЗАГС, сухопутних комунікацій та житла. Набільше, у випадку фінансування регіональної освіти, сільський обраний орган може передати 20% загальнодержавної норми від однієї школи на іншу.
- **72,5%** прибутків сіл – це їх **власні прибутки**, а майже **50%** – це **власні податкові прибутки**.

ЧАСТИНА 5 : РЕЗЮМЕ

1. Передумовою реалізації принципів змін в кожній державі є, крім доброго інституційного забезпечення та якісного законодавства, сприятливі політичні умови на центральному рівні.

2. Часто при розділенні народів на бідні та багаті як аргумент використовується недостаток ресурсів для економічного росту. Ця гіпотеза, однак, не має під собою підґрунтя. З багатьох порівнювальних аналітичних матеріалів виплило, що прибуток на душу населення встановлюють скоріш установами й політикою, яку люди вибрали, а не природні ресурсами чи початковими недоліками перехідних періодів. Бідні країни, які вибрали собі вдалі інституції та вдалу, пророзвиткову, політику розвиваються швидше, ніж багаті. Ключовим фактором не є ані величина держави, ані перерозподіл майна на користь населення з низькими заробітками. Зміни неможна досягти несистемними, некоординованими кроками. Зміни можливі там, де достатньо забезпечені права на власність, й там, де існують установи, що неупереджено забезпечують відносини, контракти.

3. Успішні суспільства – це, звичайно, демократії з багатьма політичними партіями, з конституцією та Декларацією людських прав і свобод, які обмежують центральну владу. Вони також мають різні заходи, які врівноважують типи влади в державі: незалежна юстиція, конституційний суд, двокамерна система парламенту. Успішні країни децентралізують владу до регіонів та підтримують участь сіл в місцевих справах. Вони поважають власність та волю кожного.

4. Незважаючи на це, існують відмінності в критеріях, запровадження яких може принести країні користь від процесу децентралізації, та згідно з сучасним станом на Україні, ми вважаємо, що потрібно розпочати поступовий процес реалізації цієї стратегії, яка буде стояти на трьох стовпах:

- повторний аналіз розподілу компетенції між рівнями громадського управління,
- проект нового способу фінансування регіонального та місцевого самоврядування,
- зміни в територіально-адміністративному устрої на рівні сіл (комунальна реформа)

5. Громадянин оцінює державу не тільки як суверенний інститут, але й за тим, до якої міри держава наближається до людей, за тим, як держава виконує свою владу. Держава – це не тільки інституція, але насамперед політична спільнота громадян.

6. З огляду на інші відомості, найменш вигідна альтернатива – це полишення унітарної, централізованої держави. Це впливає й з подій останніх років. Центральна влада постійно знаходиться під тиском розкольніцьких сил, чи то із-за етнічно-культурних чи географічно-економічних причин. Набагато прийнятнішим рішенням є унітарна, децентралізована, аж регіоналізована, держава. У випадку реалізації стратегії децентралізації є вигідним запровадження усіх її форм: децентралізації в рамках державного управління, передачі компетенції та відповідальності територіальному самоврядуванню, передача компетенції від урядових до неурядових агентств та і приватизації.

7. Нам здається, що було б вигідним запровадження відділеної моделі громадського управління, що означає інституційне відділення виконання державного управління та самоврядування, передача компетенції від державного управління самоврядуванню вищих територіальних одиниць та місцевому самоврядуванню (децентралізація), диференціація переданих компетенцій за величиною самоврядної одиниці, передача компетенції від центральної влади на її нижчі ступені, значне зниження впливу держави на території, зменшення чисельності урядів місцевого державного управління, передача компетенції держави громадсько-правовим інституціям, створення механізмів кооперування державного управління та самоврядування на території.

8. Передумовою стабільності держави та демократії є міцне місцеве самоврядування. З огляду на сучасну територіально-адміністративну структуру ми вважаємо, що першочерговим повинно бути рішення про структуру на місцевому рівні. Прийняте рішення виразно вплине на прийняття рішень про збереження, або ж скасування громадського управління на рівні району, але й про об'єм компетенцій та про спосіб фінансування найнижчого рівня громадського управління. З прикладів багатьох інших країн випливає, що найкращим рішенням в питанні об'єднання сіл є орієнтування на натуральні центри.

9. Результатом об'єднання не повинно бути погіршення сучасної ситуації для громадян, але навпаки, її покращення. Тим не менше села, які є складовою частиною об'єднання та мають кращу фінансову ситуацію, не повинні щось втратити. Об'єднання сіл мають значення лише тоді, коли нові муніципальні органи зуміють в більшій мірі фінансуватись самі. Тому з самого початку дуже важливим є фінансовий імпульс з боку центрального уряду.

10. Децентралізація відповідальності за забезпечення громадських послуг, тобто, децентралізація видатків, вимагає й децентралізацію джерел прибутків. Зміна фінансування територіального самоврядування на Україні мала б торкатися насамперед розширення значення місцевих податків, а також впровадження нової системи фінансового вирівнювання між новоутвореними населеними пунктами та областями.

Література

- Bahl, Roy W.
Comparative Federalism, Trends and Issues in the US, China, Russia. 1995.
- Bodo, Robert – Nižňanský, Viktor
Ukrainian Local and National Government Officials Study Tour to Slovakia. Support to Building of Local Democracy Ukraine. Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01. USAID – RTI. Kyjev, 2006.
- Kägi-Diener, Regula
Breviár federalizmu. Švajčiarske helsinské združenie. Bratislava, 2000.
- Lange, Nico
Rasende Stillstand. Konrad Adenauer Stiftung. Kyjev, 2007.
- Луценко, Зоя
Огляд громадського управління на Україні, поставленого на діючому законодавстві. Support to Building of Local Democracy Ukraine. Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01. M.E.S.A. 10, Bratislava 2006.
- Mikloš, Ivan
Slovakia: A Story of Reforms (Change of the Socio-economic Model with Limited Liability). Bratislava, 2007.
- Nižňanský, Viktor
Decentralizácia na Slovensku (Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005). Úrad vlády SR, Bratislava, 2005.
- Nižňanský, Viktor – Hallová, Katarína (ed.)
Skúsenosti kantónu Luzern s komunálnou reformou. M.E.S.A. 10, Bratislava, 2007.
- Nižňanský, Viktor – Nadraga, Oksana
Report on Seminars in Ukraine. Support to Building of Local Democracy Ukraine. Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01. M.E.S.A. 10, Bratislava 2006.
- Щербина, Ирина – Фижко, Євген
Огляд сучасного стану у фінансовому громадському секторі України та пропозиції, беручі до уваги викликані зміни. Support to Building of Local Democracy Ukraine. Ref. ACU/2005/02OA/UKR/01. M.E.S.A. 10, Bratislava 2006.
- Swanepoel, Marc
Základy tvorby bohatstva, Nadácia F. A. Hayeka, Bratislava, 1995
- www.ukrembassy.sk

M.E.S.A. 10 – Center for Economic and Social Analyses

M.E.S.A. 10 – Center for Economic and Social Analyses

Is an economic think-tank, independent non-governmental and non-profit organization.

The main aim of M.E.S.A. 10 is to support independent market economy and principles such as free competition, equality of opportunities, independent enterprises, inviolability of private property, limited competencies of the state, openness of economy and separation of economic and political powers.

M.E.S.A. 10 considers the following points

to be the essential prerequisites of successful economic transformation and healthy economic development:

- effective institutional organization of society based on respect and protection of values and principles stated above
- creation and rigorous exaction of rules of the game that protect these values and principles
- influence public opinion with the aim to advocate these values in the society

Among critical activities of M.E.S.A. 10 are:

- Elaboration of economic and social analyses and studies
- Provision of consultations
- Delivery of interviews, standpoints, reactions and comments to actual topics to the media
- Organization of discussions, seminars, conferences and lectures
- Publication activities

Main areas of activities of M.E.S.A. 10 members are:

- Macro-economic development
- Economic policy and restructuring of economy
- Public funds
- Foreign policy
- Foreign trade and investments
- privatization
- state decentralization
- regional policy and development

M.E.S.A. 10 Consulting Group s.r.o. is a subsidiary company of M.E.S.A. 10 and deals with elaboration of economic studies and analyses on a commercial base.



Ing. Viktor Nižňanský, Ph.D.

V súčasnosti riadi projekt „Podpora budovania miestnej demokracie na Ukrajine“ (2006-2007) podporovaný SlovakAid. Vyštudoval ekonomiku a riadenie na Stavebnej fakulte SVŠT v Bratislave a doktorát získal na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Téma práce : Slovenská republika – decentralizácia štátu. Do roku 1989 pôsobil ako urbanistický ekonóm v Stavoprojekte Piešťany, neskôr ako vedúci urbanistického ateliéru. Po roku 1990 pôsobil ako konzultant v oblasti rozvoja miest, obcí a regiónov. V roku 1997 spoluzakladateľ občianskeho združenia M.E.S.A. 10. Od roku 1998 jeho riaditeľ a od roku 2004 prezident spoločnosti. V rokoch 1999-2001 a 2003 – 2006 pôsobil aj ako splnomocnenec vlády SR pre reformu verejnej správy a decentralizáciu štátu. Je autorom, spoluautorom a editorom štúdií, projektov, publikácií a článkov uverejnených na Slovensku a v zahraničí. (www.leaders.sk)

**Ing. Viktor Nižňanský, Ph.D.**

Project Manager of the SlovakAid funded „Support to Building of Local Democracy Ukraine“ Project (2006-2007). Studied economics and operations at Faculty of building at Slovak University of Technology in Bratislava and obtained his PhD. at Faculty of philosophy at Comenius University in Bratislava. Thesis Ph.D. : Slovak republic – State Decentralisation. Until 1989 he worked as urban economist in Stavoprojekt Piešťany, later he worked as Head of urban atelier. After 1990 he worked as consultant in the area of development of cities, municipalities and regions. In 1997 he co-founded civic association M.E.S.A. 10 – centre for economic and social analyses. He became director in 1998 and since 2004 he is president of the association. In 1999-2001 and 2003-2006 he worked as Slovak government plenipotentiary for public administration reform and state decentralization. He is author, co-author and editor of studies, projects, publications and articles published in Slovakia and abroad. (www.leaders.sk)

Robert Stephan Bodo, M.A.

V súčasnosti riadi projekt „Reforma miestneho rozpočtovania“ na Ukrajine (2005–2008) www.mbr-ukr.org. V roku 1991 obdržal diplom Bachelor (Cum Laude) v odbore *Politické vedy* na Stonehill College, North Easton, Massachusetts, USA. V roku 1991 pracoval v *Zmiešanej komisii oboch komôr pre Verejnú správu*, na úrovni štátnej vlády (v Massachusetts State Government). V roku 1996 obdržal diplom Master v odbore *Vláda* na Harvardovej Univerzite, (Graduate School) Cambridge, Massachusetts, USA. Téza pre Master: *Rozdelenie Česko-Slovenska uprostred integrácie EÚ, 1996*. V medzinárodnej manažérskej a konzultačnej kariére, úspešne riadil projekty na Slovensku a na Ukrajine. V rokoch 1996 - 1999 zahraničný poradca na USAID projekte „Centrum asistencie pre miestnu samosprávu“ na Slovensku. Tento úspešný projekt posilnil miestnu samosprávu, budovanie inštitúcií a podporil fiskálnu decentralizáciu a reformu verejnej správy. V rokoch 2000 – 2004, riadil USAID projekt „Diseminácia regionálnych kancelárií pre Asociáciu miest a obcí na Ukrajine“ a miestny rozvoj. Radil v oblasti miestna samospráva, verejne financie, budovanie informačnej siete, advokácia a práca s občanmi, verejné obstarávanie a miestny ekonomický rozvoj. Budovanie Asociácie miest a obcí na Ukrajine bol jedným z najúspešnejších projektov na Ukrajine. Web: www.rti.kiev.ua.

**Robert Stephan Bodo, M.A.**

Chief of Party of the USAID funded Research Triangle Institute International's "Municipal Budget Reform" project in Ukraine (2005-2008) www.mbr-ukr.org. In 1991, he earned his Bachelors Degree, (Cum Laude) in *Political Science* at Stonehill College, North Easton, Massachusetts, USA. In 1991, he served an internship at the *Joint Committee on Public Service* in the Massachusetts State Government. In 1996, he earned his Masters Degree in *Government* at Harvard University, (Graduate School) Cambridge, Massachusetts, USA. Masters Thesis: *The Division of Czecho-Slovakia in the Midst of European Integration, 1996*. In his international consulting and management career, he has successfully managed several projects in Slovakia and Ukraine. From 1996- 1999 resident advisor for the USAID funded "Local Self Government Assistance Center" project in Slovakia. The Slovak project successfully strengthened local government capacity and institution building and supported fiscal decentralization and public administration reform. During 2000- 2004, as the RTI Chief of Party in Ukraine, he managed the USAID funded project on "Dissemination of Regional Offices for the Association of Ukrainian Cities" and municipal development. He provided advice on local self-government, public finance, information network building, advocacy and citizen participation, public procurement, and local economic development. The institution-building of the Association of Ukrainian Cities was one of the most successful projects in Ukraine. Web: www.rti.kiev.ua.



ISBN: 978-80-89177-09-7

SlovakAid

Center for Economic & Social Analyses
M.E.S.A.10

RTI
INTERNATIONAL